

PARECER N.º 02/AMT/2021

SUPERVISÃO – AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E MONITORIZAÇÃO SETORIAL

I – DO OBJETO

1. A Câmara Municipal de Lamego (Município) remeteu à Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT) uma mensagem de correio eletrónico para efeitos de emissão de parecer prévio vinculativo, conforme previsto no Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, sobre as peças do procedimento de aquisição do *“Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros em Lamego, cujo anúncio de pré-informação, nos termos do nº 2 do artigo 7º do Regulamento (CE) nº 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, foi publicado em 24.05.2018”*.
2. Aquela comunicação é composta por um conjunto de documentos relativos ao procedimento, a saber:
 - a) Ofício do Senhor Presidente da Câmara Municipal de Lamego;
 - b) Deliberação de abertura do procedimento, de 2 de dezembro;
 - c) Caderno de Encargos (que foi objeto de atualização em dezembro de 2020);
 - d) Programa do Concurso;
 - e) Autorização do Município de Lamego para a exploração de serviço público de transporte regular de passageiros, emitido a favor do atual operador de transporte público em Lamego;
 - f) Plano de ação Social Escolar e Transporte Escolar 2019/2020;
 - g) *“Consultoria para a implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros no Concelho de Lamego”* – Relatório de avaliação de Rede e Implementação do RJSPTP (preparação da contratação de serviços), de novembro de 2019;
 - h) Ata do Conselho Intermunicipal da Comunidade Intermunicipal do Douro.

3. A AMT solicitou esclarecimentos e elementos adicionais, a 14.01.2010 e a 16.09.2020 (reiterado a 30.10.2020), através de mensagem de correio eletrónico, os quais foram respondidos através de mensagem de correio eletrónico, a 30.04.2020 (após vários pedidos de prorrogação de resposta, que foram deferidos) e 17.12.2020, respetivamente.
4. Na sequência da resposta ao pedido de esclarecimentos desta Autoridade com data de 16.09.2020, o Município apresentou novo Caderno de Encargos, no qual introduziu algumas alterações decorrentes da implementação das Recomendações e Determinações constantes de Pareceres produzidos por esta autoridade, nos anos de 2019 e 2020, no que respeita a procedimentos de contratualização de serviços de transporte rodoviário de passageiros por aquele Município..
5. O presente parecer inscreve-se no cumprimento da missão da AMT enquanto regulador económico independente, nos termos do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, que aprova os respetivos Estatutos e de acordo com as exigências que emanam da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras Independentes, aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto.
6. A sua emissão fundamenta-se, assim, nas atribuições da AMT, previstas no n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos, designadamente de zelar pelo cumprimento do enquadramento legal, nacional, internacional e da União Europeia, aplicável à regulação, supervisão, promoção e defesa da concorrência, visando o bem público, a defesa dos interesses dos cidadãos e dos operadores económicos, e de monitorização e acompanhamento das atividades dos mercados da mobilidade e dos transportes terrestres e fluviais, bem como na avaliação das políticas referentes ao Ecossistema da Mobilidade e dos Transportes.
7. Acrescem, ainda, nas atribuições da AMT:
 - Definição das regras e dos princípios gerais aplicáveis às obrigações de serviço público no setor regulado, com respeito do princípio da igualdade, da transparência e da proporcionalidade das compensações financeiras, bem como ao estabelecimento dos níveis de serviço¹ ;
 - Fiscalizar e auditar o cumprimento das obrigações legais, regulamentares e contratuais assumidas pelos concessionários e pelos prestadores do serviço

¹ Alíneas c) e d) do n.º 2 do artigo 34.º e alíneas e) e k) do n.º 1 e a) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

público sujeitos à sua jurisdição, propondo, se for o caso, a aplicação de sanções contratuais²;

- Proceder ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados³;
 - Promover a defesa dos direitos e interesses dos consumidores e utentes em relação aos preços, aos serviços e respetiva qualidade⁴.
8. Por outro lado, o presente parecer inscreve-se também no âmbito da reforma estrutural consubstanciada na Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (RJSPTP), que veio alterar um sistema que vigorava desde 1945/1948, bem como no Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007⁵ (Regulamento), relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros.
9. Nesta análise procurar-se-á aprofundar e avaliar não apenas as diversas questões regulatórias subjacentes ao pedido de parecer. Em primeiro lugar, o enquadramento e a *compliance* legal e em segundo lugar, através do modelo de regulação da AMT, pretende-se contribuir para o suprimento de falhas de mercado, sem gerar falhas de Estado ou de entidades e/ou atos normativos que, de algum modo, o representam, e construir um paradigma de concorrência não falseada, sem restrições ou distorções, protegendo o bem público da mobilidade inclusiva, eficiente e sustentável, promovendo, ainda, a confluência dos paradigmas societários, nomeadamente, *i)* investidores, *ii)* profissionais/ utilizadores/utentes /consumidores e/ou cidadãos e *iii)* e contribuintes.

II - DO ENQUADRAMENTO

Fundamentação

10. Foi apresentado um documento pelo Município, denominado de “*Consultoria para a implementação do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros no Município de Lamego*”, composto por duas partes: numa primeira parte, foi feito um diagnóstico da rede atual do sistema de transporte coletivo rodoviários a operar no concelho de Lamego, que pretende permitir definir o tipo de exploração, estimar custos, definir o modelo de financiamento e definir uma estrutura interna para o

² Alíneas c) e f) do n.º 2 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

³ Alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º dos Estatutos.

⁴ Alínea m) do n.º 1 e alíneas j) e k) do n.º 2 do artigo 5.º dos Estatutos.

⁵ Alterado pelo Regulamento (UE) n.º 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016.

funcionamento da autoridade de transportes de Lamego, para a futura rede a concursar, e, na segunda parte daquele documento, é apresentado um relatório no que respeita *“ao planeamento da futura rede dos sistemas de transporte coletivo rodoviário a operar no concelho de Lamego, definindo qual a rede de transportes a contratualizar, os lotes e opções de contratualização e a avaliação económica da futura rede de transportes a operar no concelho”*.

11. Conforme é referido no “Diagnóstico de rede”, *“o concelho de Lamego apresentava, em 2011, uma população residente de 26.691 habitantes, o que fazia deste concelho o segundo concelho mais populoso da Comunidade Intermunicipal do Douro, Comunidade da qual faz parte juntamente com mais 18 concelhos. Dos 26.691 habitantes, 12.214 residem na cidade de Lamego, ou seja, 46% da população residente no município. Deste efetivo populacional, 55% da população tem idades compreendidas entre os 25-64 anos (população em Idade ativa - população adulta), 20% é população Idosa, 11% Jovens e 14 % são crianças até os 14 anos”, sendo que “o maior número de passageiros é transportado no serviço escolar, seguindo-se do serviço concelhio e por fim, o serviço de transporte urbano”*.
12. Mais se refere que “[o] serviço de transporte escolar tem um papel fundamental para a ligação casa - escola dos jovens do concelho, uma vez que não se encontram estabelecimentos de ensino em todas as freguesias e estes encontram-se maioritariamente na freguesia de Lamego [...]”.
13. No que respeita à oferta de serviços de transporte coletivo rodoviário, esta é “constituída por 47 linhas regulares de transporte de passageiros, subdividas em 6 de âmbito urbano (13% da oferta global existente), 13 de âmbito municipal (28% da oferta global), 19 de âmbito intermunicipal (40 % da oferta existente) e 9 de âmbito inter-regional (19 % da oferta total)”, sendo que “[a]s linhas urbanas apresentam uma produção quilométrica de 198.029 veic.km, as municipais apresentam uma produção quilométrica de 198.695 veic.km”; já a “produção quilométrica anual das linhas intermunicipais é de 409.073 veic.km e das linhas inter-regionais é de 615.929 veic.km”.
14. No referido relatório é avaliada a cobertura territorial, temporal e de comodidade, sendo que a “análise desenvolvida [...] permit[iu] detetar algumas incoerências e debilidades no atual modelo operacional da rede, seja na oferta à escala concelhia individual seja na oferta da rede intermunicipal”, tendo ainda sido concluído, em particular, que “vinte lugares com mais de 40 habitantes não se encontram espacialmente abrangidos por serviços de transporte coletivo rodoviário de âmbito municipal”.

15. No que respeita ao relatório relativo à Implementação do RJSPTP (preparação da contratação de serviços) “definem-se os lotes e as opções de contratualização, os elementos para o parecer prévio da AMT e integra-se a avaliação económica da rede a contratualizar”.
16. No Estudo do consultor, foram ponderadas as vantagens e desvantagens contratualização por lotes (ou não), bem como foram ainda objeto de apreciação os vários modelos contratuais para contratualização- *Gross cost*; *Net cost*, ou modelo misto, onde a principal diferença reside no risco da procura.
17. No referido relatório foi ainda feita uma caracterização da situação atual, uma vez que se encontram em vigor dois contratos de transporte público de passageiros, nomeadamente o contrato relativo às linhas municipais e o contrato relativo à rede urbana (Verdinho), que já foram objeto de diversos Pareceres desta autoridade (Pareceres n.ºs 6/2019, 35/219 e 48/2020 desta Autoridade), bem como de Determinações e Recomendações.
18. Na pendência deste procedimento, os referidos contratos de serviço de transporte de passageiros objeto de Parecer por parte desta Autoridade têm vindo a ser objeto de prorrogação, conforme se encontra permitido pelo n.º 3 do artigo 10.º do RJSPTP, na redação que lhe foi conferida pelo Decreto-Lei n.º 169-A/2019, de 29 de novembro e conforme indicação daquele Município.

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA, ECONÓMICA E FINANCEIRA DA OPERAÇÃO PROPOSTA

19. O Município esclarece, no seu ofício, a coberto do qual remeteu a esta Autoridades as peças do procedimento, que o presente concurso público visa assegurar a prestação de Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros em Lamego, pelo prazo de 3 anos, sendo que o procedimento a patentear a concurso, ao nível das disposições legais, irá assentar nas seguintes disposições legais: Artigo 20.º da Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, que refere que "considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma", bem como na alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do Código dos Contratos Públicos (Escolha do procedimento de formação de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços)

que refere que para a celebração de contratos de aquisição de serviços pode adotar-se o concurso público com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, qualquer que seja o valor do contrato.

20. No que concerne à componente económico-financeira do presente procedimento, entendeu o Município de Lamego efetuar a adjudicação por 3 lotes, a saber:

- Lote 1 - Prestação de Serviços para a Realização dos Transportes Urbanos de Lamego (TUL) - Verdinho;
- Lote 2 - Prestação de Serviços para a Realização dos Transportes Públicos de Passageiros do Concelho de Lamego. Contém as linhas: Lamego - Rio Bom, Lamego - Sobre Igreja e Lamego - Régua;
- Lote 3 - Prestação de Serviços para a Realização dos Transportes Públicos de Passageiros do Concelho de Lamego. Contém as linhas: Parafita - Lamego, Lamego - Valdigem, Lanhosa - Lamego, Lamego - Meijinhos e Lamego - Macieira.

21. Tendo por fito obter os custos de exploração e de suporte da prestação de serviços para a realização dos transportes públicos de passageiros do município de Lamego, com vista a suportar a contratação a efetuar para tal prestação, o Município referiu ter tido em consideração os custos correntes e comumente aceites, em particular, os seguintes custos por km/dia:

No que concerne ao Lote 1:

[confidencial]

Bem como os seguintes custos por dia:

[confidencial]

No que concerne ao lote 2:

[confidencial]

Bem como os seguintes custos por dia:

[confidencial]

No que concerne ao lote 3:

[versão não confidencial]

22. Além dos custos *supra* referidos, o Município usou como base de referência, 12,5% do total dos custos, para cobrir despesas de administração e outros custos indiretos, de forma a precaver as seguintes condições:
- *“a) Assegurar a oferta do número de circulações necessárias ao cumprimento dos horários estabelecidos, nomeadamente dos horários escolares;*
 - *b) Assegurar a oferta de circulações de ida e volta, nas carreiras que servem as freguesias do concelho, a partir destas, no mínimo em dois dias úteis por semana, fora dos períodos escolares, nos lotes 2 e 3;*
 - *c) Assegurar a oferta de circulações de ida e volta, nos circuitos urbanos, no que concerne ao lote 1”.*
23. Mais refere o Município que a *“contratação deverá conformar o modelo de uma prestação de serviços pura, sendo que as receitas provenientes reverterão integralmente para a Câmara Municipal de Lamego”.*
24. Tendo como premissa a qualificação da oferta de transportes, adaptando-os aos requisitos da procura e a uma maior eficiência do sistema, pretende o Município o cumprimento dos seguintes objetivos:
- *“Melhoria da mobilidade das populações em transporte público, através da reestruturação das redes de transporte público regulares, do transporte escolar (onde e caso aplicável), e das demais ofertas existentes a cargo do município e integrando-se também na reestruturação, sempre que possível e desejado pelas partes, os veículos e os meios humanos municipais, bem como os detidos por associações ou coletividades locais;*
 - *Uniformização, racionalização e, sobretudo, a melhoria de oferta dos transportes coletivos rodoviários;*
 - *No que diz respeito à rede municipal (lotes 2 e 3) existiu a preocupação de aumentar a oferta no período de almoço, prestar serviço às 3 principais escolas do concelho e a Parafita e de homogeneizar os horários que são realizados anualmente, os que são exclusivos do período escolar e os que são exclusivos o período não escolar;*
 - *Adaptação da oferta em transporte público às necessidades dos cidadãos, com melhoria dos serviços às escolas, aos serviços de saúde, às zonas industriais, a zonas comerciais e de serviços e a outros polos geradores e atratores de deslocamentos e com minimização do tempo de percurso e de transbordo;*

- *Integração dos horários do período escolar da linha municipal Avões de Lá-Lamego, que passa a não incorporar a rede municipal por se sobrepor à linha Ferreiros de Avões - Avões, passando a integrar a linha vermelha da rede urbana - lote 1;*
- *Integração da rede intermunicipal na rede municipal (lote 2), devido à junção da linha variante Lamego - Régua (por Portelo) à linha base Lamego-Régua;*
- *Melhoria dos índices de utilização dos recursos humanos e das frotas envolvidas, com vista à redução dos custos por veículo x km1 produzido (Veic.Km);*
- *(Re) equilíbrio económico-financeiro da exploração dos operadores na área geográfica em causa, mediante a otimização das redes e dos serviços;*
- *Melhoria da eficiência da despesa com transportes a cargo do município e outros atores locais, devendo um eventual aumento dos custos traduzir-se em melhorias mais do que proporcionais nos serviços de transportes oferecidos aos cidadãos, traduzidas em redução do custo por lugar x Km2 oferecido;*
- *Melhoria das infraestruturas de apoio ao transporte e da informação ao público. Adaptação e junção de algumas linhas municipais existentes, que passaram de 12 para 7 linhas municipais.*
- *Reforço da oferta das linhas da rede municipal, que se estima em 18%;*
- *Aumento de 5% da oferta da rede urbana Verdinho, [versão não confidencial]*
- *Melhoria da mobilidade das populações em transporte público”.*

Caderno de Encargos (CE)

25. Na Cláusula 1ª do CE encontra-se estabelecido quanto ao objeto que aquela peça procedimental “compreende as cláusulas a incluir no contrato a celebrar no âmbito do procedimento de concurso público com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, que tem por objeto principal o Serviço Público de Transporte Rodoviário de Passageiros em Lamego, cujo anúncio de pré-informação, nos termos do n.º2 do artigo 7.º do Regulamento (CE) nº 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, foi publicado em 24.05.2018”.
26. No que respeita ao prazo contratual, o CE define que “[o] contrato tem a duração de 3 (três) anos e produz efeitos a partir das 00h00m do primeiro dia útil a seguir à data da notificação ao adjudicatário pelo Município de Lamego, da decisão do Tribunal de

Contas proferida no processo de fiscalização prévia do contrato, nos termos do disposto na Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas”, sendo que “[o] período de três anos conta-se a partir da data do início do período de funcionamento normal” (Cláusula 2.^a do CE), que, por sua vez, se inicia no final do período de transição (cláusula 7.^a/1 do CE)

27. No que concerne ao período de transição, a cláusula 6.^a do CE estabelece que “[a]pós a assinatura do contrato e até à cessação efetiva e completa da prestação de serviços do atual operador, decorre um período de transição de 60 dias, ou até visto do Tribunal de Contas, o que ocorrer em primeiro lugar” (Cláusula 6.^a).
28. Conforme referido na Cláusula 3.^a do CE, “[o] preço base global do procedimento é de [versão não confidencial] sendo este o preço máximo que a entidade se propõe a pagar pela prestação dos serviços, objeto da presente contratação, ao qual acresce o IVA à taxa legal aplicável em vigor, que à data é de 6%, sendo ainda fixados, por lote os seguintes preços base parciais, nos termos da cláusula 4.^o:

[confidencial]

29. No n.º 2 da Cláusula 3.^a refere-se ainda que a “proposta será excluída se apresentar um valor global/contratual, superior ao indicado no número anterior”.

De acordo com o disposto no n.º 3 da Cláusula 3.^o explicita-se que o preço base do procedimento foi determinado considerando um preço base unitário por quilómetro de [confidencial] multiplicado pelo número estimado de quilómetros a percorrer comercialmente durante o prazo do contrato, no que concerne ao lote 1 e considerando um preço base unitário por quilómetro de [confidencial], multiplicado pelo número estimado de quilómetros a percorrer comercialmente durante o prazo do contrato, no que concerne aos lotes 2 e 3”, sendo que o/s concorrente/s pode/m “apresentar propostas para o lote 1, o lote 2 e/ou o lote 3, devendo apresentar propostas separadamente para cada um dos lotes, considerando-se propostas independentes” (Cláusula 3.^o/4 do CE).

30. Na Cláusula 4.^a do CE estabelece-se que a adjudicação será feita por lotes, que podem ser adjudicados separadamente ou em conjunto a um mesmo adjudicatário:

- . “- **lote 1** - Prestação de Serviços para a Realização dos Transportes Urbanos de Lamego (TUL) - Verdinho (anexo A). O preço base do procedimento é de [confidencial] sendo este o preço máximo que a entidade se propõe a pagar pela

prestação dos serviços, objeto da presente contratação, ao qual acresce o IVA à taxa legal aplicável em vigor, que à data é de 6%.

- *- lote 2 - Prestação de Serviços para a Realização dos Transportes Públicos de Passageiros do Concelho de Lamego. Contém as linhas Lamego - Rio Bom, Lamego - Sobre Igreja e Lamego - Régua (anexo B). O preço base do lote é de [confidencial] ao qual acresce o IVA à taxa legal aplicável em vigor, que à data é de 6%.*
- *-lote 3 - Prestação de Serviços para a Realização dos Transportes Públicos de Passageiros do Concelho de Lamego. Contém as linhas Parafita -Lamego, Lamego - Valdigem, Lanhosa - Lamego, Lamego - Meijinhos e Lamego - Macieira (anexo C). O preço base do lote é de [confidencial]), ao qual acresce o IVA à taxa legal aplicável em vigor, que à data é de 6%”.*

31. Na Cláusula 8.º do CE encontram-se estabelecidas as obrigações principais do prestador de serviços⁶: 1) de realizar a exploração do serviço público objeto do contrato, mediante a disponibilização de uma oferta adequada, que cumpra os parâmetros definidos e respeite condições de qualidade, comodidade, rapidez e segurança, de modo a garantir que a prestação do serviço se efetue de forma regular, eficiente e sustentável.; 2) De elaborar o adequado planeamento e preparação do serviço de transporte e executá-lo nas condições definidas no contrato e em conformidade com as regras legais e regulamentares vigentes em cada momento; 3) De disponibilizar a regular e contínua prestação do serviço; 4) De assegurar uma oferta do serviço de transporte com qualidade, segurança, eficiência e limpeza, cuja satisfação será medida através da realização de inquéritos de opinião; 5) De prestar os serviços de transporte a todos os clientes, sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e de realização, para além das que sejam impostas pelo regime tarifário, podendo rejeitar o acesso aos serviços apenas por razões fundamentadas de ordem pública, segurança pública ou saúde pública; 6) Cumprir devidamente todos os deveres gerais de informação e comunicação previstos na legislação aplicável, em especial os constantes do artigo 22º do Regime Jurídico de Serviço Público de Transporte de Passageiros; 7) De implementação de um sistema de bilhética de acordo com o Anexo I do CE; 8) De proceder e prestar informação de reporte mensal, trimestral e anual, nos termos definidos na cláusula 10.^a do CE; 7) Em caso de avaria, de proceder à substituição

⁶ Lapso de redação detetado na Cláusula 8ª: Dever-se-á corrigir o n.º 1 da Cláusula 8ª do CE e colocar como alínea a) e renumerar as alíneas seguintes.

- imediate de viatura em condições idênticas de forma a assegurar o serviço; 8) De garantir que o pessoal afeto à prestação do serviço designadamente os motoristas das viaturas, cumprem com todos os requisitos legais e regulamentares exigidos, incluindo o uso de correções e de urbanidade no trato com os passageiros e terceiros; 9) De entregar ao Município de Lamego toda a receita que obtiver com a venda de títulos de transporte; 10) De praticar, nos termos da legislação em vigor, preços de transporte controlados administrativamente; 11) De assegurar, nos circuitos previstos no caderno de encargos, a oferta do número de circulações necessárias ao cumprimento dos horários previstos; 12) De aplicar a redução tarifária, no âmbito do Programa de Apoio à Redução do Tarifário nos Transportes Públicos – PART (Despacho nº 1234-A/2019 de 4 de abril), de acordo com os dados a fornecer pela Câmara Municipal de Lamego.
32. Na exploração do serviço público que lhe está cometido, o adjudicatário obriga-se ainda a cumprir as seguintes obrigações específicas de serviço público, em todas as linhas a si adjudicadas, de acordo com os Lotes em questão: 1) No que concerne ao Lote 1, assegurar a criação de um bilhete de ligação ao hospital, das carreiras das freguesias do Concelho de Lamego ao serviço do Verdinho, para que os utentes destas carreiras possam utilizar o Verdinho sem custos acrescidos, quer para o utilizador, quer para o Município; 2) No que concerne aos lotes 2 e 3: a) Assegurar a oferta de circulações de ida e volta, nas carreiras que servem as freguesias do concelho, a partir destas, no mínimo em dois dias úteis por semana, fora dos períodos escolares, preferencialmente às terças-feiras e quintas-feiras (esta última em dia de feira semanal); b) Assegurar o transporte das pessoas e entidades com direito de transporte gratuito ou a preços bonificados, nomeadamente aos titulares do Cartão Jovem ou Cartão de Estudante e Cartão Sénior Viaja. Relativamente ao Cartão Sénior Viaja efetuará um desconto de 50% no preço dos bilhetes simples, aos reformados e pensionistas que sejam portadores do mesmo, a emitir pela autarquia, nas circulações que se iniciam no concelho de Lamego.
33. A título acessório, o prestador de serviços fica ainda obrigado, designadamente, a recorrer a todos os meios humanos e materiais que sejam necessários e adequados à prestação do serviço, bem como ao estabelecimento do sistema de organização necessário à perfeita e completa execução das tarifas a seu cargo (Cláusula 8.º/3 do CE).
34. O adjudicatário compromete-se ainda a manter a sua frota e os restantes meios de exploração em condições adequadas à prestação do serviço em bom estado de

funcionamento e conservação, por forma a garantir a sua operacionalidade, a segurança do tráfego e os níveis de qualidade compatíveis com uma exploração eficiente (Cláusula 10.º do CE).

35. Por outro lado, o Município de compromete-se a proceder ao acompanhamento e à monitorização do cumprimento do contrato por parte do prestador de serviços; bem como a adotar as medidas de gestão e manutenção da rede viária que garantam boas condições de operação o do serviço, designadamente, vias de circulação, paragens e abrigos para recolha e largada de utentes.
36. No que respeita ao Preço contratual, dispõe a Cláusula 11.ª do CE que pela execução dos serviços objeto do contrato, bem como pelo cumprimento das demais obrigações constantes do presente caderno de encargos, a entidade adjudicante deve pagar o preço constante da proposta adjudicada, acrescido de IVA à taxa legal em vigor, o qual inclui todos os custos, encargos e despesas, incluindo as despesas de alojamento, alimentação e deslocação de meios humanos, despesas de aquisição, transporte, instalação, armazenamento e manutenção de meios materiais, bem como quaisquer encargos decorrentes da utilização de marcas registadas, patentes ou licenças.
37. No que respeita às condições de pagamento dos encargos da prestação de serviços objeto do contrato, a Cláusula 12.ª do CE estabelece que a quantia devida pelo Município deve ser paga no prazo máximo de 60 dias após a receção pelo contraente público, da respetiva fatura, a qual só pode ser emitida após o vencimento da obrigação respetiva.
38. No que concerne à matéria atinente aos tarifários e receitas, a Cláusula 13.º do CE dispõe que as receitas provenientes da prestação de serviços em causa reverterem integralmente para o Município de Lamego, assim como - ao abrigo da Cláusula 22ª do CE - *“a exploração de publicidade nas viaturas afetas à prestação do serviço, incluindo as respetivas receitas, compete, em exclusivo, ao Município de Lamego”*.
39. Mais estabelece que o prestador de serviço deve fornecer, mensalmente, ao Município, mapas de utilização e receita por linha e por dia, o balancete analítico por cada linha, bem como os km percorridos por dia e por linha, bem como o Município se reserva o direito de auditar e verificar, por amostragem, os dados mensalmente fornecidos.
40. A Cláusula 18.º do CE fixa os preços dos títulos vigentes para cada um dos Lotes, bem como as regras de atualização das mesmas, ao abrigo da Portaria n.º 298/2018, de 18 de novembro.

41. O n.º 4 da Cláusula 18.º do CE consagra ainda a possibilidade de no “decorso da prestação de serviços [poder] existir a possibilidade de ajustamento do tarifário, sempre sujeito à prévia aprovação do órgão executivo”.
42. A Cláusula 14.º do CE dispõe sobre a caução que se encontra prevista no artigo 17.º do Programa do Procedimento, que pode ser utilizada sempre que o adjudicatário não cumpra as suas obrigações decorrentes do contrato e tal incumprimento lhe seja imputável, não carecendo de prévia decisão judicial e/ou arbitral, devendo, contudo, ser precedida de comunicação escrita prévia ao adjudicatário com indicação do montante pelo qual vai executar a caução. Sempre que o Município execute, parcial ou totalmente, a caução, o adjudicatário deve proceder à reposição do respetivo valor, no prazo de 15 dias após a notificação pelo Município para esse efeito e, caso não o realize, tal conduta será considerada uma infração muito grave, sancionável com sanção contratual de € 6.000 (seis mil euros) a € 20.000 (vinte mil euros), ao abrigo do n.º 5 do Artigo 25.º do CE⁷.
43. A Cláusula 17ª do CE estabelece a obrigação de o adjudicatário instalar uma plataforma de gestão, devendo garantir a sua plena operação durante todo o período de vigência do contrato, assim como as funções que a mesma deve disponibilizar, por forma a proporcionar às partes um instrumento de gestão e monitorização organizada e integrada da execução do contrato.
44. No que concerne à instalação e atividades de apoio à prestação do serviço, fica estabelecido na Cláusula 20.º do CE que “[o]bservadas que sejam as prescrições legais e regulamentares aplicáveis, o adjudicatário tem total autonomia de decisão quanto à localização, dimensionamento e demais requisitos das instalações de apoio necessárias à operação [...]”, já no que respeita à interface de transportes, a Cláusula 40.º do CE refere que o Município “dispõe de interface de transportes afeto à atividade de transportes, cuja utilização por parte do adjudicatário estará sujeita ao pagamento das respetivas taxas municipais”.
45. A Cláusula 12.ª do CE consagra a designação de um gestor de contrato por parte do contraente público, com a função de acompanhar permanentemente a execução do mesmo, a qual é complementada pela Cláusula 35.º, na qual se designa a gestora do contrato, bem como as funções a que se encontra adstrita naquela qualidade, nomeadamente:

⁷ Lapso de escrita, deveria estar escrito “Cláusula” e não “Artigo”.

- *“a) Verificar o cumprimento das obrigações principais, acessórias e complementares do adjudicatário;*
 - *b) Assegurar a ligação quotidiana entre o adjudicatário e o Município de Lamego;*
 - *c) Elaborar relatórios, a remeter ao Município, com a periodicidade mensal, sobre o desempenho do adjudicatário;*
 - *d) Acompanhar a realização de inspeções e auditorias;*
 - *e) Informar se as especificações técnicas e contratuais foram as adequadas ao serviço estimado e contratado, face às necessidades reais e efetivamente praticadas;*
 - *f) Se os custos foram efetivamente incorridos com a prestação de serviços e se se conforma que são efetivamente cobertos pela remuneração contratada”.*
46. As Cláusulas 15.^a e 16.^a do CE consagram a possibilidade de existir uma modificação contratual objetiva por parte do Município e a possibilidade de existir direito à reposição do equilíbrio económico-financeiro, nos termos da lei e do contrato.
47. No que respeita ao Pessoal utilizado na prestação de serviços, a Cláusula 21.^o do CE estabelece que o mesmo *“pertencerá aos quadros do prestador de serviços ou será por ele recrutado, sob sua responsabilidade”*, devendo *“possuir habilitações e formação adequadas para a realização do serviço”*.
48. A Cláusula 23.^o dispõe que o *“adjudicatário não receberá qualquer pagamento pelos períodos em que não tenha assegurado a realização dos circuitos urbanos e municipais, objeto do contrato”, “calculado em função do custo do km/por linha (s) e por horário (s) não efetuado (s)”, e, “[s]empre que o Transporte Urbano e Municipal de Lamego (serviço) se não realize por causa imputável ao adjudicatário, este fica obrigado a indemnizar a Câmara Municipal de Lamego em 75% do preço do serviço correspondente ao período em que a circulação não tenha sido executada”*.
49. A Cláusula 24.^o do CE regula as questões atinentes ao cumprimento defeituoso do contrato, da mora no cumprimento e incumprimento definitivo por parte do adjudicatário e do Município.
50. A Cláusula 25.^a do CE estabelece o regime das sanções contratuais em caso de incumprimento pelo adjudicatário das suas obrigações, incluindo as resultantes de determinações do adjudicante emitidas nos termos da lei ou do contrato, sem prejuízo da resolução sancionatória do contrato de prestação de serviços (prevista na Cláusula

26.º do CE).

51. Em conformidade com o estipulado na Clausula 25.^a os incumprimentos do adjudicatário podem classificar-se em leves, graves e muito graves, e são sancionáveis com sanção contratual pecuniária de € 200 (duzentos euros) a € 2.000 (dois mil euros), de € 2.000€ (dois mil euros) a € 6.000 (seis mil euros), de € 6.000 (seis mil euros) a € 20.000 (vinte mil euros), de acordo com a gravidade da infração.
52. Na parte II do CE ficam estabelecidas as cláusulas técnicas do contrato no que respeita às seguintes matérias:
 - a) Rede Municipal e Urbana a operar pelos/s adjudicatário/s, por lote, constantes dos Anexos A a S do CE;
 - b) Horários a praticar em cada uma das linhas, por lote, constantes dos Anexos A, B e C do CE;
 - c) No que respeita às paragens e interface, informação que deve constar das Paragens com e sem abrigo de passageiros; bem como das placas toponímicas;
 - d) Requisitos técnicos da Frota;
 - e) Características e requisitos a que devem obedecer: o Sistema de bilhética; o Sistema de apoio à exploração, que deve ser disponibilizado em todos os veículos afetos à operação; o website e a app;
 - f) Títulos e tarifas;
 - g) Obrigações de reporte por parte do adjudicatário;
 - h) Manutenção e limpeza da frota afeta ao serviço de transporte de passageiros;
 - i) Da necessidade de realização anual de uma auditoria externa anual, a expensas do adjudicatário.
53. Nos Anexos A a S ao CE foram devidamente definidas as Linhas urbanas e Municipais a executar em cada um dos Lotes, bem como as respetivas paragens.
54. Para efeitos deste parecer, foi tido em consideração a nova versão do CE, remetido a esta Autoridade pelo Município, a 17 de dezembro de 2020, através do ofício n.º 1950, em resposta aos pedidos de esclarecimentos e comentários apresentados por esta Autoridade, através de mensagem de correio eletrónico de 16 de setembro de 2020, com pedido de insistência de resposta a 30.10.2020.

Programa de concurso (PC)

55. O Artigo 1.^a do Programa do Procedimento Concursal (PC) estabelece que o presente programa de concurso compreende as cláusulas a incluir no contrato a celebrar na sequência do procedimento pré-contratual que tem por objeto principal o *"Serviço público de Transporte Rodoviário de Passageiros em Lamego, nos termos dos artigos 131.º e seguintes do Código dos Contratos Públicos (CCP)[...]"*.
56. A Cláusula 7.º dispõe sobre a Proposta, estabelecendo, nomeadamente, que o concorrente manifestará, na proposta, a sua vontade de contratar e indicará as condições em que se dispõe a fazê-lo, devendo indicar o preço global por lote, não sendo admitidas propostas com variantes (Cláusula 9.º do PC).
57. A Cláusula 14.º do PC admite que *"[p]odem igualmente ser concorrentes, agrupamentos de pessoas coletivas, sem que entre as mesmas exista qualquer modalidade jurídica de associação, desde que todos os membros do Agrupamento sejam titulares do alvará emitido pela Direção - Geral de Transportes Terrestres (atual IMT) referente ao licenciamento da atividade", Contudo, "os membros de um agrupamento concorrente não podem ser concorrentes no mesmo procedimento, nos termos do disposto no número anterior, nem integrar outro agrupamento concorrente"*.
58. A propósito do Critério de Adjudicação, a Cláusula 16.º do PC estabelece que *"[A] adjudicação será feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, na modalidade de avaliação do preço (mais baixo) ou custo, enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar"*.
59. As Cláusulas 17.º e 18.º do PC dispõem sobre a caução, que foi fixada no valor de 5% do preço contratual, e os respetivos modos de prestação.
60. A Cláusula 19.º do PC elenca os Documentos de habilitação a apresentar pelo adjudicatário.
61. Na Cláusula 22.º estabelece-se que o Município de Lamego, poderá recorrer a um Ajuste Direto nas situações previstas nas alíneas a) ou b) do artigo 24.º do CCP.

III – DA ANÁLISE

62. Do ponto de vista formal e de enquadramento institucional, nada haverá a apontar quanto à iniciativa da promoção de um procedimento pré-contratual pelo Município enquanto autoridade de transportes para este serviço de transportes municipais nos

termos dos artigos 3.º e 6.º do RJSPTP, em estrita consonância com o artigo 2.º do Regulamento.

63. Nos termos do disposto no artigo 10.º do mesmo Regime, todas as autoridades de transportes podem delegar, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas, podendo acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos, respeitando, igualmente, o previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, com a ressalva das devidas adaptações.
64. Neste âmbito, o artigo 13.º do RJSPTP estabelece que o planeamento⁸ e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem: (i) *“Ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica; (ii) Pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração, considerando, designadamente: o serviço público de transporte de passageiros regular; ii) o serviço público de transporte de passageiros flexível; iii) o transporte em táxi; iv) os serviços de transporte escolar; v) outras soluções de mobilidade.”*
65. No que respeita aos instrumentos de planeamento do território e da mobilidade, o Município refere no seu ofício que foram tidos em conta na elaboração das peças procedimentais os seguintes: *“as autorizações provisórias para a exploração de serviço público de transporte regular de passageiros, o Plano de Ação Social Escolar e Transporte Escolar aprovado para o ano letivo 2019/2020, o Relatório de Avaliação de Rede [...]e o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável de Lamego (PMUS), que pode ser consultado no site da Câmara Municipal de Lamego (em serviços municipais - mobilidade - PMUS) e o estudo elaborado pela MPT - Mobilidade e Planeamento do Território, Lda., no âmbito da consultoria para a implementação do regime jurídico do serviço público de transporte de passageiros”*.
66. Contudo, não existem evidências da celebração de contratos interadministrativos entre o Município e a Comunidade Intermunicipal do Douro, o que se afigura relevante para

⁸ Imperativo de planeamento reforçado no recente Regulamento (UE) 2016/2338, do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007, no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros.

assegurar a integração e articulação de todos os serviços de transporte existentes, procurando manter e dar consistência à organização do sistema de transportes naquela região⁹ (como aliás decorre do Diagnóstico Plano de Mobilidade Sustentável da cidade de Lamego) e conformando-o com o RJSPTP de forma a:

- Potenciar os objetivos da política de transportes, a coordenação e a integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte;
- Potenciar a segurança, a boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como a sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
- Permitir a otimização dos aspetos económicos, propiciando a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não rentáveis;
- Permitir uma melhor identificação da totalidade do serviço público e do serviço comercial (sobretudo quando a rede de um operador ultrapassa os limites administrativos de uma autoridade), potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público;
- Permitir aumentar as economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e, do mesmo passo, melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos;
- Potenciar a otimização dos custos administrativos necessários à gestão do sistema e diminuir o risco de uma intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.

67. Nesta esteira, à semelhança do que foi dito em anteriores procedimentos contratuais analisados pela AMT no que respeita à contratualização de serviços públicos de transporte rodoviário de passageiros para Lamego (designadamente, nos Pareceres n.ºs 6/2019, 35/219 e 48/2020 desta Autoridade) afigura-se ser de manter a recomendação de celebração de contratos interadministrativos de partilha de competências, não relevando para o presente procedimento, mas sim para futuros procedimentos que o Município deve desenvolver, de forma individual ou partilhada, articulada com a CIM Douro.

⁹ Ver “Road-Map ara a contratualização de serviços públicos de transportes” disponível em: <https://gtatransportes.files.wordpress.com/2018/11/c2abroadmapc2bb-para-a-contratualizac3a7c3a3o-de-servic3a7os-pc3bablicos-de-transportes.pdf>

68. Neste contexto, tem-se vindo a considerar que a adequada articulação entre autoridades de transportes¹⁰ pode potenciar o aumento da eficiência e da eficácia na gestão de recursos públicos, bem como a otimização administrativa, aproximação de decisões aos cidadãos, promoção da coesão territorial, reforço da solidariedade territorial e melhoria dos serviços prestados às populações.¹¹
69. Julga-se dever ser garantida a articulação, quanto às redes municipais preconizadas pelo Município e às redes intermunicipais preconizadas pela CIM para assegurar as condições de base para uma efetiva e vantajosa¹² potenciação dos objetivos da política de transportes, da coordenação e da integração física, tarifária e lógica de todos os modos de transporte, mas também:
- Da boa relação custo-eficácia e a qualidade elevada dos serviços de transporte de passageiros, bem como da sustentabilidade económica e financeira da prestação desses serviços;
 - Da prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte, ao ter-se em conta serviços comerciais e serviço público, de toda a região, potenciando uma melhor avaliação dos custos reais da prestação do serviço público¹³;
 - Da maximização de economias de escala, profissionalizando a gestão dos contratos públicos e otimizando os custos administrativos necessários à gestão

¹⁰ Tal como refere o Guião do IMT disponível em http://www.imt.pt/sites/IMTT/Portugues/RJSPTP/Documents/GuiaorJSPTP_01-04-2016.pdf, "Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros - A Definição da Competência Territorial e a Importância da Gestão em Rede" (que segue "As Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007), *"no estudo de impacto do implementação do Regulamento n.º 1370/2007, o planeamento do território e da mobilidade é essencial em várias perspetivas, designadamente, apurar e definir o serviço que se pretende e a que custo, ou aquele que é possível suportar, bem como os prazos adequados, capacitação das autoridades de transportes, evitar sobrecompensação ou compensação insuficiente, promover intermodalidade, permitir uma efetiva monitorização e evitar a captura por operadores. Serve também para avaliar que tipo de contrato escolher e o balanceamento do risco, uma vez que a total transferência de riscos para a parte privada pode não ser, necessariamente, o mais vantajoso. Segundo a Comissão, esta é a forma de ultrapassar a falta de recursos públicos e as dificuldades de financiamento."*

¹¹ Princípios estes também decorrentes da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

¹² Estabelece o artigo 2.º A, introduzido pelo Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 que "2.As especificações das obrigações de serviço público e a correspondente compensação do efeito financeiro líquido dessas obrigações devem: a) Realizar os objetivos da política de transportes públicos com uma boa relação custo-eficácia; e b) Sustentar financeiramente a prestação do transporte público de passageiros em conformidade com os requisitos previstos na política de transportes públicos a longo prazo."

¹³ De acordo com as Orientações da Comissão Europeia: *"O âmbito geográfico dos contratos de serviço público deverá permitir às autoridades competentes otimizar os aspetos económicos dos serviços de transporte público explorados sob a sua responsabilidade, incluindo, se for o caso, os efeitos de rede aos níveis local, regional e infranacional. Estes efeitos propiciam a prestação economicamente eficiente dos serviços de transporte público, graças ao financiamento cruzado entre os serviços rentáveis e os não-rentáveis. As autoridades competentes ficam assim em melhor situação para realizar os objetivos da política de transportes e garantir ao mesmo tempo, quando necessário, condições que possibilitem uma concorrência efetiva e leal na rede, designadamente para alguns serviços de alta velocidade."* Acrescenta que *"A prestação de serviços de transporte público de passageiros, no âmbito de um contrato de serviço público, por uma empresa que também exerce atividades de transporte comercial pode induzir efeitos de rede positivos. Por exemplo, ao servir, no âmbito de um contrato de serviço público, uma determinada rede que assegura ligações a itinerários explorados em condições comerciais, o operador poderá alargar a sua clientela. A Comissão vê com bons olhos os efeitos de rede induzidos, como os resultantes da bilhética e horários integrados, desde que beneficiem os passageiros."*

do sistema, diminuindo o risco de intervenção descoordenada, incoerente e impreparada no mercado.

70. Importa, pois, garantir - previamente ao lançamento do presente procedimento concursal - que tais condições se mantenham, de forma a criar condições concorrenciais equitativas entre os vários operadores da região, no que se refere a pagamento de compensações financeiras e de repartição de receitas tarifárias, ou na redefinição de modelos de exploração e oferta, acautelando efeitos negativos e injustificados na sustentabilidade das respetivas operações.
71. Do artigo 5.º do Regulamento e do artigo 16.º do RJSPTP resulta que o serviço público de transporte de passageiros, que pode abranger uma linha, um conjunto de linhas ou uma rede que abranja a área geográfica de uma ou mais autoridades de transportes competentes contíguas, pode ser explorado mediante atribuição, através da celebração de contrato de serviço público a operadores de serviço público, precedida dos procedimentos pré-contratuais estabelecidos no Regulamento, no Código dos Contratos Públicos e no RJSPTP, decorrendo deste enquadramento legal uma regra geral de submissão à concorrência¹⁴ para serviços prestados por operadores que venham ser selecionados.
72. Quanto a esta matéria, o artigo 3.º do RJSPTP estabelece que:
- *«Contrato de serviço público» é um ou vários atos juridicamente vinculativos que estabelecem o acordo entre uma autoridade de transportes competente e um operador de serviço público, para atribuir a este último a gestão e a exploração de determinado serviço público de transporte de passageiros sujeito a obrigações de serviço público;*
 - *«Obrigação de serviço público» é a imposição definida ou determinada por uma autoridade de transportes, com vista a assegurar determinado serviço público de transporte de passageiros de interesse geral que um operador, caso considerasse o seu próprio interesse comercial, não assumiria, ou não assumiria na mesma medida ou nas mesmas condições, sem contrapartidas;*
 - *«Compensação por obrigação de serviço público» é uma qualquer vantagem, nomeadamente financeira, concedida, direta ou indiretamente, por uma autoridade de transportes a um operador de serviço público, através de recursos*

¹⁴ Conforme referido em <https://www.amt-autoridade.pt/media/1739/informação-regulamento-ajustes-diretos.pdf>

públicos, durante o período de execução de uma obrigação de serviço público ou por referência a esse período;

73. O artigo 23.º do RJSPTP estabelece, por seu turno, que *"as autoridades de transportes competentes podem impor obrigações de serviço público¹⁵ ao operador de serviço público, as quais devem ser formuladas de forma expressa e detalhada, por referência a elementos específicos, objetivos e quantificáveis"*.
74. Noutra vertente, o artigo 24.º do RJSPTP estabelece que *"o cumprimento de obrigações de serviço público pode conferir o direito a uma compensação por obrigação de serviço público, a atribuir pela autoridade de transportes competente ao operador de serviço público respetivo"*, nos termos do anexo ao Regulamento e do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, na sua redação atual.
75. Acresce que, segundo o artigo 20.º do RJSPTP, o contrato de serviço público pode assumir a natureza de contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros e de contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiros¹⁶, sendo que:
 - *"Considera-se contrato de concessão de serviço público de transporte de passageiros aquele em que o operador de serviço público se obriga a explorar o serviço público de transporte de passageiros, em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, em nome próprio e sob sua responsabilidade, sendo remunerado, total ou parcialmente, pelas tarifas cobradas aos passageiros;*
 - *Considera-se contrato de prestação de serviço público de transporte de passageiro aquele em que o operador de serviço público se obriga a prestar o*

¹⁵ Tal como refere Comunicação da Comissão - Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014. "Conforme dispõe o artigo 14.º do TFUE, «a União e os seus Estados-Membros, dentro do limite das respetivas competências e no âmbito de aplicação dos Tratados, zelarão por que esses serviços [de interesse económico geral] funcionem com base em condições, nomeadamente económicas e financeiras, que lhes permitam cumprir as suas missões»". De acordo com o Protocolo n.º 26, as autoridades nacionais, regionais e locais têm um papel essencial e gozam de um amplo poder de apreciação na prestação, execução e organização de serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores (...). Assim, no quadro definido pelo regulamento (CE) n.º 1370/2007, os Estados-Membros beneficiam de uma ampla margem de discricionariedade na definição das obrigações de serviço público em sintonia com as necessidades dos utentes.

¹⁶ A distinção entre o tipo de contratos suprarreferidos assenta na dicotomia entre contratos "gross cost" e "net cost", em que nos primeiros: A retribuição do operador é baseada (principalmente) no nível de produção realizado, designadamente o número de veículos/km anuais; A autoridade de transportes mantém a totalidade ou a maioria do risco comercial, ficando com a receita tarifária; A autoridade de transportes realiza o planeamento, a definição e a atualização da rede, da oferta e dos tarifários e a sua integração com outros operadores; Os operadores, não tendo que suportar o risco comercial (que não controlam), tendem a requerer um nível de remuneração mais reduzido do que no "net cost"; O maior incentivo do operador é a otimização da eficiência e dos custos de produção, em que a remuneração do operador é indiferente da rentabilidade de cada linha; Pode minimizar efeitos negativos resultantes de assimetrias de informação entre o operador e a autoridade de transportes, no que concerne às contas da prestação de serviços.

serviço público de transporte de passageiros em condições e por um período determinados pela autoridade de transportes competente, mediante o pagamento de uma determinada remuneração por parte da mesma".

76. De referir que de acordo com a Comissão *"a presunção de compatibilidade e a exoneração a que faz referência o parágrafo anterior, não excluem a possibilidade de as compensações pela prestação de serviços de transporte público constituírem auxílio estatal. Para o não serem, as compensações terão de satisfazer as quatro condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no acórdão Altmark"*^{17, 18}
77. Referem os n.ºs 3 e 4 do artigo 24.º do RSPTP legal que *"a compensação por obrigação de serviço público não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público",* sendo que as incidências *"(...) são calculadas comparando a totalidade de custos e receitas do operador de serviço público num cenário de existência de obrigação de serviço público, com os decorrentes de um cenário sem existência de obrigação de serviço público e em que os serviços abrangidos são explorados em condições de mercado"*.¹⁹
78. O Regulamento estabelece ainda que devem ser definidas *"claramente as obrigações de serviço público que os operadores de serviço público devem cumprir e as zonas geográficas abrangidas",* estabelecendo *"antecipadamente e de modo objetivo e transparente: i) os parâmetros com base nos quais deve ser calculada a compensação,*

¹⁷ Processo C-280/00, Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Coletânea 2003, p. I-7747). Ver também a secção 3 da comunicação da Comissão relativa à aplicação das regras em matéria de auxílios estatais da União Europeia à compensação concedida pela prestação de serviços de interesse económico geral (JO C 8 de 11.1.2012, p. 4).

¹⁸ O Tribunal entende que: (i) Existe a necessidade de definir e atribuir de modo claro e transparente as obrigações de serviço público desde o início para que se possa deduzir com exatidão quais as obrigações de serviço público impostas às empresas (ii) Os parâmetros com base nos quais o montante exato de compensação é calculado, devem ser previamente estabelecidos, de forma objetiva e transparente, a fim de evitar que inclua uma vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes; (iii) É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações. (iv) Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite selecionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade e, alternativamente, quando não seja empregue o procedimento de concurso público, o nível da compensação deve basear-se na análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada em meios de transporte para poder satisfazer as exigências de serviço público requeridas teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações.

¹⁹ Estatui também o amplamente citado Regulamento que *"as compensações ligadas a contratos de serviço público adjudicados por ajuste direto ao abrigo dos n.os 2, 4, 5 ou 6 do artigo 5.º ou ligadas a uma regra geral devem ser calculadas de acordo com as regras estabelecidas"* no respetivo anexo, sendo que *"a compensação não pode exceder um montante que corresponda ao efeito financeiro líquido decorrente da soma das incidências, positivas ou negativas, da execução da obrigação de serviço público sobre os custos e as receitas do operador de serviço público. As incidências devem ser avaliadas comparando a situação em que é executada a obrigação de serviço público com a situação que teria existido se a obrigação não tivesse sido executada"*.

se for caso disso, e ii) a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos, por forma a evitar sobrecompensações (...)" devendo aqueles parâmetros ser determinados "(...) de modo a que cada compensação não possa, em caso algum, exceder o montante necessário para a cobertura do efeito financeiro líquido sobre os custos e as receitas decorrentes da execução das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas, conservadas pelo operador de serviço público, e um lucro razoável".

79. Na mesma esteira, dita o Anexo ao Regulamento que *"para calcular as incidências financeiras líquidas, a autoridade competente deve tomar como referencial as seguintes regras: custos incorridos em relação a uma obrigação de serviço público ou a um conjunto de obrigações de serviço público impostas pela autoridade ou autoridades competentes, incluídas num contrato de serviço público e/ou numa regra geral, menos as incidências financeiras positivas geradas na rede explorada ao abrigo da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, menos as receitas decorrentes da aplicação do tarifário ou quaisquer outras receitas decorrentes do cumprimento da obrigação ou obrigações de serviço público em causa, mais um lucro razoável²⁰, igual ao efeito financeiro líquido".*
80. O n.º 3 do referido anexo releva ainda que *"a execução da obrigação de serviço público pode ter um impacto sobre as eventuais atividades de transporte de um operador para além da obrigação ou obrigações de serviço público em causa", pelo que, "para evitar a sobrecompensação ou a falta de compensação, devem, por conseguinte, ser tidos em conta, ao proceder ao cálculo da incidência financeira líquida, os efeitos financeiros quantificáveis sobre as redes do operador".*
81. Por outro lado, o n.º 5 do anexo estabelece que *"a fim de aumentar a transparência e de evitar subvenções cruzadas, quando um operador de serviço público explora simultaneamente serviços sujeitos a obrigações de serviço público de transportes que beneficiam de compensação e outras atividades, a contabilidade dos referidos serviços públicos deve ser separada, satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições:*
- *as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor,*

²⁰ Segundo o Regulamento, "Por «lucro razoável» entende-se uma taxa de remuneração do capital que seja habitual no setor num determinado Estado-Membro, e que deve ter em conta o risco, ou a inexistência de risco, incorrido pelo operador de serviço público devido à intervenção da autoridade pública".

- *todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa,*
- *os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público²¹.*

82. O ponto 7 do anexo refere que *“o método de compensação deve incentivar a manutenção ou o desenvolvimento de uma gestão eficaz por parte do operador de serviço público, que possa ser apreciada objetivamente, e uma prestação de serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade suficientemente elevado”.*

83. Segundo as Orientações da Comissão²²

- *(...) as regras deste regulamento (CE) n.º 1370/2007 visam não só prevenir a eventualidade de sobrecompensação pelas obrigações de serviço público, mas também assegurar que a oferta dos serviços públicos definidos no contrato de serviço público é financeiramente sustentável para efeitos de se obter e manter um nível elevado de qualidade do serviço. A obrigação de serviço público deverá, por conseguinte, ser devidamente compensada, de forma a evitar a erosão a longo prazo dos fundos próprios do operador titular de um contrato de serviço público, que o impediria de cumprir eficazmente as obrigações estabelecidas no contrato e de assegurar a prestação dos serviços de transporte de passageiros com um nível de qualidade elevado, tal como previsto no ponto 7 do anexo do regulamento.*
- *Em todo o caso, se a autoridade competente não pagar uma compensação adequada, haverá o risco de diminuição do número de propostas apresentadas a um concurso para adjudicação de um contrato de serviço público, ou de graves dificuldades financeiras para o operador se o contrato de serviço público for adjudicado por ajuste direto e/ou de redução do nível e qualidade gerais dos serviços públicos prestados a título do contrato.*
- *(...) A decisão de prorrogação de um contrato de serviço público por um período correspondente a metade da sua duração original deverá, portanto, estar subordinada à condição de o contrato obrigar o operador a investir em ativos, por*

²¹ No mesmo sentido, as disposições já mencionadas na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

²² Orientações para a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 relativo aos serviços públicos de transporte ferroviário e rodoviário de passageiros, publicada no Jornal Oficial da União Europeia C/92 de 29 de março de 2014

exemplo material circulante, oficinas de manutenção ou infraestruturas, com períodos de amortização excecionalmente longos.

- *Normalmente, a autoridade competente decidirá da prorrogação do contrato antes do lançamento do processo de concurso para um novo contrato. Se a prorrogação tiver de ser decidida enquanto o contrato se encontra em execução, porque o investimento previsto em material circulante novo se fará, não no início do contrato, mas em fase ulterior, por exemplo por razões técnicas, aquela possibilidade deverá estar claramente indicada no caderno de encargos do concurso e esta opção deverá ter o reflexo apropriado na compensação. Em qualquer caso, a prorrogação não pode exceder metade da duração original do contrato, conforme prescreve o artigo 4.º, n.º 4.”*

84. É certo que o/s atual/ais operador/es possuem uma vantagem inerente, decorrente do melhor conhecimento do território, e que não é possível de eliminar, mas haverá que garantir que qualquer potencial concorrente consegue apurar o potencial do serviço de transportes e formular a sua proposta, mas também que, caso pretenda investir, possa obter adequado retorno do mesmo, garantindo que existe uma concorrência efetiva no mercado e que se potencia a atratividade do procedimento para todos os concorrentes, estejam ou não instalados no mesmo mercado, criando um verdadeiro ambiente concorrencial.

85. *O contrato tem a duração de 3 (três) anos e, conforme referido na Cláusula 3ª do CE, “[o] preço base global do procedimento é [confidencial] sendo este o preço máximo que a entidade se propõe a pagar pela prestação dos serviços, objeto da presente contratação, ao qual acresce o IVA à taxa legal aplicável em vigor, que à data é de 6%, sendo ainda fixados, por lote os seguintes preços base parciais, nos termos da cláusula 4.º:*

[confidencial]

86. Apesar da fundamentação apresentada pelo Município em documento autónomo, solicitou-se o envio de informação adicional *“relativa ao racional económico para a formação do preço global e por lotes, bem como dos custos diários associados à prestação dos serviços de transporte, quantidades de quilómetros estimados para a duração do contrato, preços unitários por lotes e todas as restantes informações que densificam e, em última análise, justificam as premissas adotadas pela CML na formação do preço base do contrato e dos respetivos lotes”, tendo o Município referido*

que “[p]ara a formação do preço global [...] estimaram-se 1.339.299 Km, distribuídos por uma média de 625 dias, sendo necessários 11 autocarros e respetivos motoristas.

Apuraram-se como custos médios unitários por quilómetro:

[confidencial]

No que resulta um custo global da prestação de serviços [confidencial]

De seguida, estimou-se o custo por lotes.

Assim, para o lote 1 [...] estimaram-se 512.172 Km, distribuídos por 633 dias, sendo necessários 3 autocarros e respetivos motoristas. Apuraram-se como custos médios unitários por quilómetro:

[confidencial]

No que resulta um custo global da prestação de serviços [confidencial]

.

Para o lote 2 [...] estimaram-se 561.639 Km, distribuídos por 729 dias, sendo necessários 3 autocarros e respetivos motoristas. Apuraram-se como custos médios unitários por quilómetro:

[confidencial]

No que resulta um custo global da prestação de serviços [confidencial]

Para o lote 3 [...] estimaram-se 265.488 Km, distribuídos por 513 dias, sendo necessários 5 autocarros e respetivos motoristas. Apuraram-se como custos médios unitários por quilómetro:

[confidencial]

No que resulta um custo global da prestação de serviços [confidencial]

87. Apesar de o CE estabelecer que a quantia devida pelo Município deve ser paga no prazo máximo de 60 dias após a receção pelo contraente público da respetiva fatura, a qual só pode ser emitida após o vencimento da obrigação respetiva, não parece constar do contrato a periodicidade da emissão de faturas por parte do operador, o que se recomenda desde já a sua inclusão, por forma a evitar eventuais conflitos de interpretação neste âmbito.
88. Em sede de resposta a outra questão colocada por esta Autoridade, sobre se a monitorização da procura e da evolução do contrato de serviço público tinha sido tida em consideração, o Município referiu que de forma afirmativa, justificando que “nos termos da cláusula 13º do caderno de encargos, o prestador de serviços deve fornecer, mensalmente, ao Município, mapas de utilização e receita por linha e por dia, em excell e pdf, o balancete analítico por cada linha, extraídos do sistema , em excel e pdf, bem como os Kms percorridos por dia e por linha. Acresce que o Município de Lamego se

reserva o direito de auditar e verificar, por amostragem, os dados mensalmente fornecidos”.

89. Por fim, referir que o modelo económico-financeiro subjacente ao Contrato, deve ter em conta o contexto COVID, considerando eventuais impactos na procura e receitas tarifárias (embora no caso em concreto as receitas tarifárias e de publicidade revertam a favor do Município), para os anos previstos do contrato, tanto para o operador como para o Município.
90. Para o efeito, esta Autoridade, questionou o Município, por mensagem de correio eletrónico de 16 de setembro de 2020 (e insistência de resposta no final de outubro de 2020) - *“sobre a eventual necessidade de remeter as peças procedimentais do concurso global de transportes para Lamego devidamente alteradas em conformidade com as Determinações e Recomendações constantes [dos Pareceres emitidos por esta Autoridade], em particular o referido Parecer n.º 48/2020, bem como tendo ainda em consideração as consequências sofridas ao nível da oferta/procura/receitas dos serviços de transporte em questão devido à atual situação pandémica”*, tendo o Município apenas respondido àquele email a 17 de dezembro, com o envio de novo CE, sem ter introduzido alterações no que respeita à oferta/procura/receitas dos serviços, pelo que se pressupõe que o Município entendeu ser desnecessário a revisão dos pressupostos do Concurso no que àquela parte diz respeito.

Impactos concorrenciais

91. Com relevância para esta avaliação, a AMT questionou o Município se o Município conferia *“direitos de exclusividade à operação de transporte ao(s) concorrente(s)”*, tendo o Município respondido de forma negativa e que *“[s]e o Município conferisse direito de exclusividade, significaria que outros operadores não poderiam fazer serviço nos mesmos eixos o que, na prática, significaria uma redução da oferta para os residentes em Lamego e, eventualmente, que as linhas que venham do exterior, não poderiam parar num local que não seja no destino final”*.
92. No que respeita ao preço base, o mesmo foi definido conforme explicitado no parágrafo 87, o qual será agora submetido à concorrência.
93. Solicitou-se ainda a justificação/racional para adoção da divisão naqueles Lotes em concreto, tendo o Município esclarecido que a *“divisão em lotes foi elaborada com base nos seguintes fundamentos:*

- *Política: A decisão tomada de divisão das linhas municipais em lote norte e lote sul é também uma decisão política. Por um lado, temos o histórico de monopólio de um operador no n/ território e a necessidade de promover a entrada de mais operadores económicos. Por outro lado, a situação política na CML, que obriga à negociação, existindo inclusive, como extremo, elementos que entendem que cada linha deve corresponder a um lote.*
 - *Geográfica: Aqui surge o carácter geográfico da divisão do lote das linhas municipais. Ancorando no terminal rodoviário, separaram-se as linhas de acordo com a sua evolução geográfica, i.e., aquelas com destino a norte e as com destino a sul, atendendo a que a zona norte do concelho está mais ligada à região de Vila Real e a zona sul do concelho tem maior ligação à região de Viseu.*
94. - *Económica: Em relação ao custo, com base na informação existente, foi apurado um valor por veic.km com base nos custos reportados pelo operador único. Esse valor unitário, apurado de forma diferenciada para as linhas urbanas e linhas municipais, foi depois associado à produção quilométrica de cada um dos lotes, o qual permitiu a formação do preço final”.*
 95. No que respeita à adequação do prazo de vigência às circunstâncias e características específicas para o procedimento em apreço, o Município esclareceu que o mesmo foi elaborado, com a pretensão de adjudicar e contratualizar para o horizonte temporal de 3 anos.
 96. Mais referiu o Município que “[a]tendendo que os dados que o Município de Lamego dispõe para o lançamento deste procedimento são ainda limitados, o Município entende que este é um prazo razoável para entender a atuação e resposta do mercado dos transportes públicos e respetiva procura, para que, com os elementos e resultados obtidos com este contrato se possa, posteriormente, lançar um procedimento concursal com um prazo mais alargado e com dados já mais definidos”.
 97. O Município deve diligenciar por obter informação, designadamente, para efeitos de cumprimento do artigo 22.º do RJSPT²³.
 98. De recordar que, tal como consta de informação da AMT²⁴ sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na

²³ https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos_contraordenacionais_incumprimento_obrigacoes_inf.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

²⁴ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, *proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade*. O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que “*salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções*”. Todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no artigo 107.º n.º 1 do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade.

99. De qualquer modo, de recordar que o n.º 5 do Anexo ao Regulamento estabelece que deve existir uma adequada contabilidade associada à prestação do serviço público de passageiros²⁵, sendo que tal se revela da maior importância, não só para o correto e identificável dispêndio de dinheiros públicos na prossecução de obrigações de serviço público²⁶. Sugere-se, por isso, ao Município que garanta que o operador possui os adequados sistemas contabilísticos, para os devidos efeitos de conformidade com a legislação e orientações europeias²⁷.

²⁵ “(...) *satisfazendo, no mínimo, as seguintes condições: as contas correspondentes a cada uma destas atividades de exploração devem ser separadas, e a parte dos ativos correspondentes e os custos fixos devem ser afetados segundo as normas contabilísticas e fiscais em vigor, todos os custos variáveis, uma contribuição adequada para os custos fixos e um lucro razoável ligados a qualquer outra atividade do operador de serviço público não podem, em caso algum, ser imputados ao serviço público em causa, os custos de serviço público devem ser equilibrados pelas receitas de exploração e pelos pagamentos das autoridades públicas, sem transferência possível das receitas para outro sector de atividade do operador de serviço público*”.

²⁶ Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...) Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)”.

²⁷ Referem ainda as Orientações da Comissão que “(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas.”

100. Mais deve ser certificada, validada ou auditada, sempre que necessário a informação transmitida pelos operadores, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciam a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ao abrigo do PART) ou passes escolares. Realça-se a necessidade de apurar e certificar/validar os dados apresentados pelo operador, que devem ser estimados/apurados face à efetiva prestação de serviços que se desenvolve no Município, separando-os da exploração.
101. De recordar que, tal como consta de informação da AMT²⁸ sobre compensações financeiras no setor dos transportes, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos públicos que não estejam devidamente enquadradas na legislação e jurisprudência nacional e europeia quanto à definição e imposição de obrigações de serviço público e respetiva compensação são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, cominadas com a sanção de nulidade. O artigo 107.º, n.º 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) estabelece que “salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”. Todas as medidas que correspondam aos critérios enunciados no artigo 107.º n.º 1 do TFUE, ou seja, todas as medidas que configurem uma transferência de recursos do Estado, que constituam uma vantagem económica para determinadas empresas ou produções, tenham uma natureza seletiva, sejam suscetíveis de provocar distorções ao nível da concorrência ou afetem o comércio entre os Estados membros são, em princípio, proibidas, pois são incompatíveis com o mercado interno, sendo cominadas com a sanção de nulidade.
102. *Existindo instalações de serviço de apoio operacional que o(s) novo(s) adjudicatários possam utilizar, com a autorização da CML, [a AMT recomendou] ao Município a referência expressa à utilização de tais instalações, caso existam, bem como a indicação do Regulamento de utilização e funcionamento daquelas instalações e respetivos custos de utilização, a inserir na Cláusula 6.ª ou em outra que entenda adequada (e.g. utilização de centrais de camionagem do próprio município ou de municípios contíguos, de propriedade pública ou própria do concorrente”, tendo o Município esclarecido que “[o](s) adjudicatário(s) têm autorização para utilizar as*

²⁸ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1954/auxilios_estado_transportes_regras_tarifarias_osp.pdf

instalações da Central de Camionagem, nos termos regulamentares”, tendo “acrescentado um nº 9 à cláusula 6ª do caderno de encargos:

(...)

9. O(s) adjudicatário(s) têm autorização para utilizar as instalações da Central de Camionagem, nos termos regulamentares”.

103. É, pois, de recomendar a disponibilização aos concorrentes das condições regulamentares de utilização das instalações de camionagem e respetivas taxas de utilização.
104. Questionado o Município sobre a inclusão de um período de transição para acautelar/potenciar a entrada de novos operadores, o mesmo introduziu um novo n.º1 na Cláusula 6.º do CE que vem estabelecer que “[a]pós a assinatura do contrato e até à cessação efetiva e completa da prestação de serviços do atual operador, decorre um período de transição de 60 dias, ou até visto do Tribunal de Contas, o que ocorrer em primeiro lugar” (Cláusula 6.ª).
105. Pese embora tenha sido introduzido um período de transição, contudo, é de recomendar que se introduza um período de transição efetivamente adequado a permitir a entrada de um novo operador, uma vez que 60 dias poderá não ser um prazo suficientemente adequado para que um potencial novo operador inicie a atividade e dê cumprimento a todos os requisitos e condições de início da operação.
106. Poderá ser estabelecido um período mais alargado de período de transição para ambas as situações referenciadas (mais de 60 dias ou prazo de transição após visto do Tribunal de Contas) ou até a eventual inclusão da possibilidade de esse prazo mais alargado ser, posteriormente, reduzido por acordo entre as partes, Município e candidato vencedor do concurso, por forma a garantir o não afastamento de potenciais concorrentes.

Informação

107. Importa trazer à colação a análise ao procedimento de aquisição, pelo Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra²⁹
108. Nessa apreciação, a Autoridade da Concorrência (AdC) avaliou se dois operadores incumbentes envolvidos numa operação de concentração representavam uma importante restrição concorrencial uma sobre a outra no anterior procedimento

²⁹ http://concorrencia.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

concursal em causa, e se essa interação se afigurava (ou se teria potencial para tal) como determinante para o resultado do mesmo.

109. Ao anterior concurso, constituído por dois lotes, apresentaram-se os dois únicos operadores já presentes, considerando a AdC que os mesmos beneficiaram, portanto de tal conhecimento e por sinergias entre o serviço regular e os serviços ocasionais nesta região.
110. E por essa razão, a AdC considerou que a operação de concentração de tais operadores era passível de eliminar um concorrente potencialmente forte no concurso a lançar pelo município por ter vantagens concorrenciais associadas, em particular, às economias de gama e de acesso a instalações próprias de apoio à atividade, para além de eventuais assimetrias informacionais que perdurem.
111. De qualquer modo, a AdC considera também que, com o lançamento de um novo procedimento, com uma maior duração, estaremos perante um novo cenário de concorrência pelo mercado.
112. Acresce que a operação futura das redes de transporte em questão poderá suscitar o interesse de outros operadores que não aquele que já esteja instalado no mercado (e adaptado, na sua exploração, apenas a parte da operação) tendo em conta a dimensão e o valor contratual em causa.
113. Reitera-se que o Município deve diligenciar por obter informação, designadamente, para efeitos de cumprimento do artigo 22.º do RJSPTP.
114. Considera-se, por isso, recomendável garantir que o futuro operador transmita, efetivamente, os dados relativos a gastos e rendimentos de forma adequadamente desagregada³⁰, por gasto, rendimento e linha, de forma a que se possa, ao longo da execução contratual avaliar qual o melhor preço contratual, que garanta o cumprimento

³⁰ Como refere a Comunicação da Comissão “Quando o prestador do serviço público exerce também atividades comerciais, é necessário assegurar que a compensação pública que ele recebe não é utilizada para reforçar a sua posição concorrencial nas atividades comerciais. O anexo do regulamento estabelece regras destinadas a prevenir a subsídio das atividades comerciais com as receitas das atividades de serviço público. Tais regras consistem essencialmente na separação das contas dos dois tipos de atividade (serviço público e serviço comercial) e num método sólido de repartição de custos que reflita os custos reais da prestação do serviço público”. Acrescenta que os “n.ºs 1 e 2 do artigo 4.º do regulamento, em combinação com as regras estabelecidas no anexo, preveem a correta repartição, pelos dois tipos de atividade, dos custos e receitas associados respetivamente à prestação dos serviços no âmbito do contrato de serviço público e à atividade comercial, no intuito de possibilitar a monitorização eficaz da utilização dada à compensação pública e da eventual subsídio cruzada. (...). Por exemplo, quando o serviço público e a atividade comercial compartilham os meios de transporte (material circulante ou autocarros) ou outros ativos ou serviços necessários à prestação do serviço público (escritórios, pessoal ou estações), os custos conexos devem ser imputados aos dois tipos de atividade na proporção do seu peso relativo no total das prestações de transporte fornecidas pela empresa(...)”.

de um serviço de qualidade e a maximização dos recursos públicos, nos termos expostos supra³¹.

115. As compensações financeiras apenas se justificam na medida em que se comprove que, efetivamente, a prossecução de obrigações de serviço público gera um défice operacional ou gastos associados não cobertos pela remuneração que não existiriam caso o operador considerasse apenas o seu interesse comercial.
116. Por isso, além de expressar a obrigação de disponibilização contabilidade analítica por centros de resultados, devidamente auditada ou certificada nos termos exigidos pela legislação comercial e nos termos do Regulamento é de sublinhar a possibilidade de certificar, validar ou aditar, sempre que necessário, a informação transmitida pelo operador, seja para os efeitos contratuais, seja também para efeitos de pagamento de outras compensações que influenciem a sustentabilidade da exploração, como sejam a prática de descontos tarifários (4.18, sub23, ou ao abrigo de decisões emitidas na sequência do PART) ou passes escolares.³²
117. Considera-se da maior relevância o reforço da atualização contínua da informação de gestão da exploração e também quanto à informação financeira da exploração para a correta monitorização e fiscalização da execução contratual³³, adequando as previsões à realidade dinâmica da exploração do serviço de transportes em causa, pelo que a remissão para as normas referidas induz maior objetividade na execução de tal obrigação.
118. Por outro lado, considera-se que na execução do contrato deve existir uma adequada monitorização de todos os pressupostos e variáveis necessários ao cálculo de indicadores de *performance* e suas penalizações, não só para melhor poder preparar

³¹ Referem ainda as Orientações da Comissão que "(...) se a empresa de transportes celebrou vários contratos de serviço público, as contas publicadas da empresa devem especificar a compensação pública correspondente a cada contrato. De acordo com o artigo 6.º, n.º 2, do regulamento, a pedido por escrito da Comissão, essas contas devem ser-lhe fornecidas."

³² Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf e https://www.amt-autoridade.pt/media/2784/procedimentos_contraordenacionais_incumprimento_obrigacoes_inf.pdf

³³ Também desta forma se dá cumprimento ao n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e ao ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: "o artigo 7.º, n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)".

futuros procedimentos pré-contratuais, como também para avaliar a existência dos necessários incentivos a uma gestão eficaz por parte do operador e garantir um nível de qualidade suficientemente elevada³⁴, bem como potenciar a maximização de recursos públicos^{35.36}

119. Neste âmbito, cumpre referir que nas cláusulas técnicas se encontra incluída a obrigação de o adjudicatário cumprir com as obrigações de reporte previstas no artigo 22.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transportes de Passageiros (ponto 7.3.2. da Parte II do CE), bem como indicar os “custos por tipologia de custo, diretos e indiretos, por linha e mês, nomeadamente, os referentes à manutenção, amortização, seguros, pneus, combustível, motoristas, vigilantes e outros custos decorrentes da operação” (7.3.3. da Parte II do CE).
120. Sem prejuízo dos indicadores constantes do contrato, que são extensos, sugere-se ainda a adoção dos indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018 produzida pela AMT, naturalmente adaptados aos diversos circunstancialismos locais, pois tal pode ser relevante para a potenciação das respetivas funções organizativas da autoridade de transportes³⁷.
121. Nesse sentido, os relatórios de execução contratual previstos também poderão servir de base ao cumprimento do cumprimento do n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento ³⁸mas também de confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência à realidade e cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPTP e no Regulamento, devendo neste caso, esta informação, ser transmitida à AMT.
122. De qualquer modo, é imperativo que o Município, para contratos em vigor e futuros, no caso do operador não cumprir obrigações de informação prevista em instrumento legal,

³⁴ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, “As autoridades competentes são obrigadas a verificar a observância das condições contratuais durante a vigência dos contratos de serviço público. Para ajudar a efetuar estas verificações de forma normalizada, poderão criar-se ferramentas informáticas”.

³⁵ Segundo as Orientações da Comissão, já citadas, “é de encorajar, em geral, a utilização de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação. Sublinhe-se que os regimes de compensação que se limitam a cobrir os custos realmente incorridos não dão grande incentivo à empresa de transportes para que siga uma política de contenção de custos ou se esforce por ganhar eficiência”.

³⁶ Como refere a Comunicação da Comissão Europeia, “o nível de lucro razoável deve ser avaliado, sempre que possível, ao longo do período de vigência do contrato”. No entanto, “Em qualquer caso, dependendo das circunstâncias específicas de cada contrato de serviço público, impõe-se uma avaliação casuística pela autoridade competente, para determinar o nível adequado de lucro razoável”, ou seja, tudo depende dos circunstancialismos concretos.

³⁷ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

³⁸ Também para aferir as condições previstas no Acórdão Altmak, como sejam “É necessário efetuar um juízo de proporcionalidade entre o montante da compensação atribuída e o custo suplementar suportado com o cumprimento das obrigações de serviço público com o intuito de evitar casos de compensação excessiva. Assim, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações.”

regulamentar, contratual e administrativo, de forma a mitigar eventuais vantagens concorrenciais de operadores incumbentes³⁹, deve ser dado conhecimento especificado à AMT, para efeitos contraordenacionais⁴⁰.

123. No caso concreto, tal não se verificou e, independentemente do desfecho do procedimento concurso, deverá ser dado conhecimento de todos os incumprimentos de transmissão de informação por parte do/s operador/es atualmente incumbente/s (e potencial/eis concorrente/s).
124. Desta forma, propicia-se uma eficaz supervisão e fiscalização do serviço de transportes, designadamente pela AMT, no âmbito, entre outros, da alínea c) do n.º 3 do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, no que se refere, a título de exemplo, ao controlo anual das compensações concedidas às entidades que asseguram os serviços de interesse económico geral nos setores regulados. Se os dados relativos à gestão contratual forem sempre sujeitos a imperativos de maior especificidade, atualidade e certeza, também os dados que possam a ser vir transmitidos para a AMT, ou outras entidades fiscalizadoras, estarão sujeitos a tais imperativos.
125. Por isso, sublinhamos que a aferição da *compliance* dos instrumentos pré contratuais e contratuais é efetuada formalmente, *ab initio*, mas também se estende à execução das mesmas, pois devem ser aferidas à medida da sua aplicação.
126. Por outro lado, sem prejuízo das atribuições e competências próprias da AMT, enquanto regulador económico independente, cabe também às autoridades de transportes criar e implementar as condições legais e contratuais de base que permitam a disponibilização de serviços de transportes enquadrados em termos equitativos, concorrenciais e organizativos⁴¹, seja na preparação seja na execução de instrumentos contratuais.

Penalidades

127. No que se refere a indicadores de *performance*, bem como a penalidades contratuais, designadamente a nível operacional, a AMT tem considerado que as mesmas devem permitir isolar/identificar desvios e permitem encontrar as causas de disrupções, e,

³⁹ Ver análise ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra http://concorrencia.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

⁴⁰ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

⁴¹ A título de exemplo, o artigo 13.º do RJSPPT estabelece que o planeamento e a coordenação do serviço público de transporte de passageiros, por cada autoridade de transportes, devem ser articulados com o serviço público de transporte de passageiros existente ou planeado na respetiva área geográfica e pressupor a articulação e otimização da exploração, visando a eficiência e eficácia do serviço público de transporte de passageiros no seu conjunto, independentemente da sua finalidade, natureza ou tipo de exploração.

eventualmente, ajustar os horários e frequências afixadas, tornando mais transparente a oferta de transporte público que a empresa consegue efetivamente disponibilizar e não aquela que estimava disponibilizar. Estes indicadores podem servir de base à definição de incentivos à procura, à otimização da produção ou ao combate à fraude, sobretudo se existirem deduções associadas a indicadores de desempenho do operador (qualitativos e mensuráveis), pelo (in)cumprimento dos mesmos.

128. O Regulamento e as Orientações da Comissão Europeia para aplicação do mesmo, defendem que o contrato de serviço público deve incluir medidas de incentivo a uma operação eficaz e de qualidade, onde se incluem as regras de *enforcement* da sua aplicação, que devem ser efetivas ou dissuasoras.
129. Decorre das mesmas Orientações da Comissão Europeia quanto à aplicação do Regulamento que uma adequada contratualização de obrigações de serviço público implica a definição objetiva, transparente e mensurável das obrigações contratuais, o que implica, igualmente, a existência de indicadores objetivos, transparentes e mensuráveis para aferir o cumprimento e o incumprimento das referidas obrigações. O enquadramento fica completo com a existência de mecanismos objetivos, transparentes e mensuráveis de aferição do cumprimento e incumprimento de obrigações, o que deve ter reflexos – na medida do possível e salvaguardando alguma latitude de atuação da autoridade competente - nas multas contratuais que possam ser aplicadas.
130. É certo que é admissível a existência de indicadores de desempenho para efeitos de mera monitorização, sem consequências penalizadoras em termos contratuais. Contudo, todos os indicadores deverão ser coerentes entre si e deverão ser mensuráveis, e, do mesmo passo, deve ser claro o período de recolha de dados e o período de referência para apuramento de penalidades; que, nas peças procedimentais em análise, se afigura estar cumprido.
131. Estas questões deverão ser adequadamente esclarecidas – o que se afigura ser o caso - para garantir a certeza da execução contratual e permitir a efetiva aplicação de multas contratuais, caso seja necessário, sob pena de a imposição de obrigações de serviço público, que justifica o esforço financeiro público, não ter efeito útil.
132. Ora, no CE encontram-se estabelecidas as obrigações principais do prestador de serviços: 1) de realizar a exploração do serviço público objeto do contrato, mediante a disponibilização de uma oferta adequada, que cumpra os parâmetros definidos e respeite condições de qualidade, comodidade, rapidez e segurança, de modo a garantir

que a prestação do serviço se efetue de forma regular, eficiente e sustentável.; 2) De elaborar o adequado planeamento e preparação do serviço de transporte e executá-lo nas condições definidas no contrato e em conformidade com as regras legais e regulamentares vigentes em cada momento; 3) De disponibilizar a regular e contínua prestação do serviço; 4) De assegurar uma oferta do serviço de transporte com qualidade, segurança, eficiência e limpeza, cuja satisfação será medida através da realização de inquéritos de opinião; 5) De prestar os serviços de transporte a todos os clientes, sem qualquer discriminação quanto às condições de acesso e de realização, para além das que sejam impostas pelo regime tarifário, podendo rejeitar o acesso aos serviços apenas por razões fundamentadas de ordem pública, segurança pública ou saúde pública; 6) Cumprir devidamente todos os deveres gerais de informação e comunicação previstos na legislação aplicável, em especial os constantes do artigo 22º do Regime Jurídico de Serviço Público de Transporte de Passageiros; 7) De implementação de um sistema de bilhética de acordo com o Anexo I do CE; 8) De proceder e prestar informação de reporte mensal, trimestral e anual, nos termos definidos na cláusula 10ª do CE; 7) Em caso de avaria, de proceder à substituição imediata de viatura em condições idênticas de forma a assegurar o serviço; 8) De garantir que o pessoal afeto à prestação do serviço designadamente os motoristas das viaturas, cumprem com todos os requisitos legais e regulamentares exigidos, incluindo o uso de correções e de urbanidade no trato com os passageiros e terceiros; 9) De entregar ao Município de Lamego toda a receita que obtiver com a venda de títulos de transporte; 10) De praticar, nos termos da legislação em vigor, preços de transporte controlados administrativamente; 11) De assegurar, nos circuitos previstos no caderno de encargos, a oferta do número de circulações necessárias ao cumprimento dos horários previstos; 12) De aplicar a redução tarifária, no âmbito do Programa de Apoio à Redução do Tarifário nos Transportes Públicos – PART (Despacho nº 1234-A/2019 de 4 de abril), de acordo com os dados a fornecer pelo Município.

133. Na exploração do serviço público que lhe está cometido, o adjudicatário obriga-se ainda a cumprir as seguintes obrigações específicas de serviço público, em todas as linhas a si adjudicadas, de acordo com os Lotes em questão.
134. Estas obrigações principais são depois complementadas com a inclusão de indicadores objetivos de cumprimento, constantes das cláusulas técnicas do CE (Parte II do CE).
135. Além disso, sem prejuízo da possibilidade de resolução sancionatória do contrato de prestação de serviços, o CE estabelece ainda um regime das sanções contratuais,

graduado em razão da gravidade do incumprimento por parte do operador (leve grave ou muito grave), em caso de incumprimento pelo adjudicatário das suas obrigações, incluindo as resultantes de determinações do adjudicante emitidas nos termos da lei ou do contrato,

136. Pese embora o antedito, o Caderno de Encargos nada estabelece quanto à possibilidade de sequestro ou resgate do contrato; recomendando-se essa inclusão.
137. Acresce ainda referir, que foi contemplada a necessidade de o operador prestar caução, cujos valores em falta terão de ser repostos pelo operador.

Direitos dos Passageiros

138. No que se refere à relação com o passageiro, considera-se que as autoridades de transportes devem pugnar pelo cumprimento do Decreto-Lei n.º 9/2015, de 15 de janeiro, que estabelece as condições que devem ser observadas no contrato de transporte rodoviário de passageiros em serviços regulares, bem como do regime previsto no Regulamento (UE) n.º 181/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, encontrando-se tal referência inserida no Caderno de Encargos (“Artigo”⁴² 25.º/3.4 do CE).
139. Para o efeito, é essencial⁴³, igualmente, garantir que o operador procede à elaboração e divulgação de todas as regras gerais de utilização, cláusulas contratuais gerais e contratuais de adesão, relativas à sua relação com o passageiro, preferencialmente, num único suporte documental, sem prejuízo das ações de divulgação, suportes ou mensagens simples (na forma e conteúdo) que sejam divulgadas, o que se afigura que parece estar cumprido nas peças procedimentais em análise (Cfr., por exemplo, Artigo 25.º do CE/4.2 e Parte II, pontos 3, 4 e 5, do CE, no que respeita à informação a disponibilizar aos passageiros nas paragens e *interface*, assim como no interior do autocarro e em *Webpage* ou App).
140. Entende-se que, desta forma, se clarificam as regras que são efetivamente aplicáveis a cada momento e em cada modo para o passageiro (e efetivamente vinculativas), de forma detalhada e sindicável, o que não acontece com informação dispersa e sumária em sítios da internet ou em ações de divulgação e marketing.

⁴² Deveria estar escrito “Cláusula” em vez de “Artigo”.

⁴³ Tal como consta do relatório da AMT sobre este mesmo assunto: <http://www.amt-autoridade.pt/noticias-e-comunicados/comunicados>

141. Pretende-se também evitar que qualquer informação acessível ao público não corresponda ou não seja baseada em regra vinculativa e estável e que não possa ser invocada por um passageiro, quando necessário e no exercício dos seus direitos. Deve ainda evitar-se que as regras entre operador e passageiros não estejam adequadamente previstas em documento único, pois inexiste garantia de que a informação em sítio da internet não possa ser modificada ou que seja considerada vinculativa, em caso de conflito.⁴⁴
142. Quanto ao livro de reclamações, julga-se dever ser garantida a obrigação de detenção e disponibilização de livro de reclamações físico e eletrónico e impedir que não se confunda com os meios de reclamação próprios ⁴⁵ e, no caso eletrónico, seja claramente visível e acessível.
143. Neste âmbito a Cláusula 39.^a do CE estabelece a obrigação de o adjudicatário dispor de livro de reclamações, no formato físico e eletrónico.
144. Finalmente, quanto aos interfaces e terminais existentes, o Município referiu dispor de interface de transportes afeto à atividade de transportes, cuja utilização por parte do adjudicatário estará sujeita ao pagamento das respetivas taxas municipais (Clausula 40.^o do CE).
145. Não obstante o referido, o Município deve dar conhecimento aos concorrentes do Regulamento de utilização da interface, que se encontre em vigor, e as respetivas taxas aplicáveis pela utilização, bem como, nos termos do n.º 2 e n.º 8 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, independentemente do regime de gestão ou de propriedade, deve garantir o acesso em condições equitativas, não discriminatórias e transparentes aos mesmos, a todos os operadores de serviços públicos de transporte de passageiros, incluindo os operadores de serviços expresso, designadamente quanto às instalações, oficinas, estacionamento, bilheteiras, sistemas de atendimento, venda e informação ao público, obedecendo às regras e procedimentos previstos pelo decreto-lei e caso não exista alternativa viável, o município ou a autoridade de transportes, deve assegurar a existência de locais de paragem que garantam as condições de segurança dos passageiros, o que se afigura se encontrar a ser cumprido.

⁴⁴ Naturalmente que será sempre possível a divulgação de informação parcelar ou de forma simplificada, em ações de divulgação ou de marketing do operador. A título de exemplo, um operador pode ter um separador *FAQ - Frequently Asked Questions/Perguntas frequentes* no seu sítio da internet sobre as condições de utilização.

⁴⁵ <http://www.amt-autoridade.pt/media/2162/disponibilizacaolre.pdf>

Direitos dos trabalhadores

146. Noutro passo, no que se refere ao ponto 2.2.8. das Orientações da Comissão já mencionadas, *“o artigo 4.º, n.º 5, do regulamento estabelece o seguinte: «Sem prejuízo do direito nacional e comunitário, incluindo os acordos coletivos celebrados entre os parceiros sociais, as autoridades competentes podem exigir aos operadores selecionados que proporcionem ao pessoal previamente contratado para a prestação dos serviços os direitos que teriam sido concedidos a esse pessoal caso tivesse sido efetuada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE (do Conselho, de 12 de Março de 2001, relativa à (...) transferência de empresas ou de estabelecimentos, ou de partes de empresas ou de estabelecimentos). Sempre que as autoridades competentes exijam dos operadores de serviço público o cumprimento de determinados padrões sociais, os documentos relativos aos concursos e os contratos de serviço público devem incluir uma lista dos membros do pessoal em causa e fornecer informações transparentes relativas aos seus direitos contratuais e às condições nas quais os trabalhadores são considerados vinculados aos serviços.»*”.
147. Referem também aquelas Orientações⁴⁶ que as autoridades competentes dispõem das diversas opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador, como seja (i) nada fazer, relegando para as regras gerais aplicáveis à transmissão de estabelecimento, (ii) exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência, e (iii) exigir ao operador que respeite normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público.
148. Ainda segundo as mesmas Orientações, *“de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, a Diretiva 2001/23/CE aplica-se a transferências de*

⁴⁶ *“Para garantir a transparência das condições de emprego, as autoridades competentes que exijam a transferência do pessoal ou imponham o respeito de determinadas normas sociais estão obrigadas a especificar essas exigências no caderno de encargos do concurso e no contrato de serviço público e que considerando o princípio da subsidiariedade, (...) autoridades competentes dispõem das seguintes opções para proteção do pessoal em caso de mudança do operador: (i) Não tomar nenhuma medida específica. Nesse caso, os direitos dos trabalhadores, nomeadamente à transferência, só têm de ser salvaguardados se estiverem preenchidas as condições de aplicabilidade da Diretiva 2001/23/CE, por exemplo quando são transferidos ativos corpóreos importantes, como material circulante; (ii) Exigir a transferência do pessoal anteriormente contratado para prestar os serviços, com os direitos que este teria caso se tivesse efetuado uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE, fosse esta aplicável ou não. O considerando 16 do Regulamento (CE) n.º 1370/2007 precisa que «essa diretiva não obsta a que os Estados-Membros mantenham as condições de transferência dos direitos dos trabalhadores que não sejam abrangidos pela diretiva [...] e que tomem assim em consideração, se for caso disso, as normas sociais estabelecidas pelas disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais ou por acordos coletivos ou acordos celebrados entre os parceiros sociais». (iii) Exigir ao operador que respeite determinadas normas sociais relativamente a todo o pessoal envolvido na prestação dos serviços de transporte público, «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social», como indica o considerando 17 do regulamento (CE) n.º 1370/2007. Tais normas poderão, designadamente, fazer parte de um acordo de empresa ou de um acordo coletivo para o segmento de mercado em causa. (iv) Combinar as opções ii e iii.”*

empresas subsequentes a concursos para adjudicação de contratos de serviços público. Nos setores de atividade assentes em ativos corpóreos, como o transporte rodoviário ou ferroviário, a diretiva é aplicável se forem transferidos ativos corpóreos importantes.”.

149. A AMT considera que garantia de cumprimento de legislação e regulamentação laboral (incluindo transmissão de empresa, estabelecimento e pessoal) se traduz num fator da maior relevância, em ordem a assegurar o cumprimento de diversos princípios de sustentabilidade social no seio do *Ecosistema da Mobilidade e dos Transportes*. Na verdade, a integração dos trabalhadores da anterior “concessão” não é obrigatória, a não ser que se verifique a transmissão de estabelecimento, ou seja, nos termos do artigo 318.º do Código do Trabalho (CT), a transmissão, por qualquer título, da titularidade da empresa, do estabelecimento ou de parte da empresa ou *estabelecimento que constitua uma unidade económica, isto é, unidade económica o conjunto de meios organizados com o objetivo de exercer uma atividade económica, principal ou acessória, sem prejuízo do direito de oposição do trabalhador previsto no CT.*
150. Por isso, deverá o Município e o operador pugnar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral⁴⁷, prestando toda a informação que seja necessária, e, se solicitada, à Autoridade para as Condições do Trabalho, tendo em conta as suas atribuições, designadamente de colaborar com outros organismos da administração pública com vista ao respeito integral das normas laborais nos termos previstos na legislação europeia e nas convenções da Organização Internacional do Trabalho, ratificadas por Portugal⁴⁸, bem como em instrumentos de contratação coletiva de trabalho celebrados, designadamente, pela Associação Nacional de Transportadores

⁴⁷ Conforme referem as Orientações da Comissão: “O considerando 17 do regulamento precisa que «as autoridades competentes têm a liberdade de estabelecer critérios sociais e de qualidade, a fim de manter e elevar os padrões de qualidade para as obrigações de serviço público, nomeadamente no que se refere às condições mínimas de trabalho, aos direitos dos passageiros, às necessidades das pessoas com mobilidade reduzida, à proteção do ambiente, à segurança dos passageiros e dos trabalhadores e às obrigações decorrentes de acordos coletivos e de outras normas e acordos relativos aos locais de trabalho e à proteção social no local em que o serviço é prestado» e que «para garantir a existência de condições de concorrência transparentes e comparáveis entre os operadores e para evitar o risco de dumping social, as autoridades competentes deverão poder impor padrões de qualidade específicos no plano social e em matéria de serviços”.

⁴⁸ Referem os considerandos 13 e 14 do Regulamento (UE) 2016/2338 do Parlamento Europeu e do Conselho de 14 de dezembro de 2016 que altera o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 no que respeita à abertura do mercado nacional de serviços de transporte ferroviário de passageiros, que “(13) Tendo em vista a integração adequada dos requisitos sociais e laborais nos procedimentos de adjudicação de contratos de serviço público para a prestação de serviços públicos de transporte de passageiros, os operadores de serviço público deverão cumprir, no âmbito da execução de contratos de serviço público, as obrigações no domínio da legislação social e laboral que se apliquem no Estado-Membro em que o contrato de serviço público é adjudicado e que decorram de disposições legislativas e regulamentares e de decisões, tanto a nível nacional como a nível da União. (14) Caso os Estados-Membros exijam que o pessoal contratado pelo operador anterior seja transferido para o novo operador de serviço público, deverão ser conferidos ao referido pessoal os direitos de que beneficiariam se tivesse sido realizada uma transferência na aceção da Diretiva 2001/23/CE do Conselho (1). Os Estados-Membros deverão ter a liberdade de adotar essas disposições.”

Rodoviários de Pesados de Passageiros – ANTROP, publicadas no Boletim de Trabalho e Emprego.

151. A Cláusula 24.º do CE dispõe que pessoal utilizado na prestação de serviços pertencerá aos quadros do prestador de serviços ou será por ele recrutado, sob sua responsabilidade, devendo possuir habilitações e formação adequadas para a realização do serviço.
152. Ora, no CE - apesar de recomendável essa inclusão - não se encontra prevista cláusula que obrigue o/s adjudicatário/s a integrar no seu quadro de pessoal todos os trabalhadores que prestavam serviço na(s) operadora(s) cujos serviços venham a substituir no concelho de Lamego, por via do presente procedimento, nem se encontra previsto que os trabalhadores mantêm ao serviço da nova empresa todos os seus direitos, regalias e antiguidade, transmitindo-se automaticamente para o adjudicatário as obrigações que impendiam sobre a anterior diretamente decorrentes da prestação de trabalho tal como se não tivesse havido qualquer mudança de empregador, salvo créditos que, nos termos das leis em geral ou de Convenções Coletivas de Trabalho aplicáveis, já deveriam ter sido pagos.

Procedimento concursal

153. Em linha com o antedito, existe um dever e uma imposição de assegurar a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente. De acordo com o artigo 1.º -A do CCP:
- *“1 - Na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação. (...)”*
 - *3 - Sem prejuízo da aplicação das garantias de imparcialidade previstas no Código do Procedimento Administrativo, as entidades adjudicantes devem adotar as medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente os conflitos de interesses que surjam na condução dos procedimentos de formação de*

contratos públicos, de modo a evitar qualquer distorção da concorrência e garantir a igualdade de tratamento dos operadores económicos.”⁴⁹

154. É certo que o/s atual/ais operador/es possui/m uma vantagem inerente, decorrente do melhor conhecimento do território, e que não é possível de eliminar, mas haverá que garantir que qualquer potencial concorrente consegue apurar o potencial do serviço de transportes e formular a sua proposta, garantindo que existe uma concorrência efetiva no mercado.
155. Considera-se, por isso, recomendável⁵⁰ que seja divulgada informação suficiente e atualizada para todos os concorrentes⁵¹, designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio.
156. Será de sublinhar que tais documentos deverão conter dados agregados relativos ao atual sistema (procura, receitas, etc.), que permitam a um concorrente poder ponderar concorrer e elaborar a sua proposta, e caso não o contenham deverão constar de informação disponibilizada à partida ou fornecida a pedido.

Avaliação global

157. Considerando os dados disponibilizados pelo Município e expostos *supra* – valor do contrato e critérios de adjudicação -, estamos, na generalidade, perante o permitido pelo Direito e pela Jurisprudência Europeia, existindo obrigações contratuais definidas, afigurando-se não se conferir vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação a empresas concorrentes em igualdade de circunstâncias (desde logo porque o benefício — compensação e direito de exploração – não é atribuído diretamente ou imposto mas na sequência de procedimento concursal).
158. De referir que a imposição destas obrigações, por si só, é relevante para o preenchimento do conceito de obrigação de serviço público, uma vez que os operadores incumbentes têm explorado a atual rede de transportes considerando sobretudo próprio interesse comercial. Efetivamente existe atualmente, a nível nacional uma falha de

⁴⁹ De acordo com as Orientações da Comissão já citadas “*Para satisfazerem o disposto no artigo 5.º, n.º 3, [do Regulamento] os procedimentos de celebração de contratos públicos devem ser organizados por forma a criar condições para uma real concorrência*”. A Comissão considera (...) *a obrigação de aplicar procedimentos abertos, transparentes, não-discriminatórios e imparciais na adjudicação de contratos de serviço público.*”

⁵⁰ Ver análise ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra http://concorrencia.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

⁵¹ Tal como referem as Orientações da Comissão já citadas “*Para tornar o processo de concurso mais transparente, as autoridades competentes deverão fornecer aos concorrentes potenciais todos os dados técnicos e financeiros pertinentes, incluindo as informações sobre a repartição de custos e receitas, para os ajudar a prepararem as suas propostas.*”

mercado no mercado atual, que é a assimetria de informação entre operadores⁵², de um lado, e autoridade de transportes e utilizadores do outro, que permite àqueles um exercício de “poder de mercado”.

159. Por outro lado, a ausência de contratos vinculativos e com obrigações claras potenciaria essa falha de Estado e de mercado, que ora se mitiga e será eliminada com a adjudicação do procedimento concursal.

Racionalidades basilares

160. Tendo em conta o vertido nos pontos precedentes, considera-se que a operação em causa apresenta diversas vantagens e dá resposta favorável a cada uma das racionalidades basilares e estruturantes da metodologia de regulação económica independente da AMT (a dos investidores; a dos profissionais/ utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos; e a dos contribuintes), sem prejuízo do reforço deste quadro através do cumprimento das recomendações feitas pela AMT e da verificação da manutenção destes benefícios através do necessário acompanhamento da execução contratual.
161. Quanto aos investidores, tendo em conta os elementos disponibilizados, afigura-se que esta operação cria adequadas condições para a manutenção sustentável da prestação de serviço de transporte rodoviário de passageiros no Município, com condições de estabilidade necessárias ao investimento na rede de transportes e promoção do transporte público de passageiros. Atentos os pressupostos considerados, para efeitos de elaboração do cenário económico-financeiro que serviu de referência, perspetiva-se que é possível garantir o cumprimento das obrigações de serviço público com cobertura dos custos operacionais, bem como a remuneração adequada do capital investido.
162. Por outro lado, o facto de se especificarem condições de exploração de um operador de transportes bem como as suas relações com a respetiva autoridade de transportes confere um quadro de transparência, estabilidade e previsibilidade, sendo de reforçar o adequado relacionamento com outros operadores de transportes no mesmo mercado, o efetivo cumprimento regras contratuais e legais, nacionais e europeias, e viabilizando

⁵² Que tem vindo a ser mitigada por intervenção da AMT: Ação de Supervisão - Cumprimento das Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transportes.pdf; Orientações - Obrigações de Reporte e Publicitação - Regulamento n.º 430/2019 e Regulamento (CE) n.º 1370/2007 - http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf; Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - http://www.amt-autoridade.pt/media/2118/obrigacoes_legais_transmissao_informacao.pdf

um exercício de regulação, supervisão e organização de sistema atento a eventuais distorções concorrenciais.

163. Acresce que resulta da operação a garantia de uma partilha objetiva e justificada de benefícios, riscos e responsabilidades entre o Município e o operador, oferecendo, ainda, incentivos para o investidor/operador ser eficiente, sendo que face à atual recuperação económica e à implementação de um modelo contratual mais completo, bem como a introdução de reduções tarifárias a nível nacional, permite-se sustentar expectativas de evolução favorável da procura.
164. O reforço e aplicação rigorosos de mecanismos de monitorização e fiscalização devem servir para dissuadir o incumprimento dos requisitos contratuais, e evitar que se traduzam numa eventual deterioração da qualidade do serviço prestado aos consumidores, pelo que, em conclusão, a aplicação da racionalidade ancorada nos contribuintes conduz à perceção de que os balanços finais, em termos dos benefícios líquidos globais para os contribuintes, são positivos.
165. No que tange a utilizadores/ utentes/ consumidores e/ou cidadãos, o facto de o sistema ser gerido por uma entidade com maior proximidade e com melhor conhecimento das reais necessidades dos utilizadores, poderá potenciar a oferta de um melhor serviço, adequando de forma mais profícua a oferta à procura, de uma forma dinâmica e eficaz, atento ao facto de os municípios deterem, por exemplo, competências na gestão do espaço público e no planeamento e ordenamento do território.
166. Ademais, o exercício dos poderes regulatórios da AMT em articulação com os poderes organizacionais do Município e dos municípios associados, poderá promover, potencialmente, uma melhor promoção dos direitos e interesses dos consumidores, utilizadores do transporte público, mas também, indiretamente, daqueles que possam beneficiar, direta ou indiretamente, da existência de uma rede de transportes públicos eficiente na sua região.
167. Também no interesse daqueles, como dos contribuintes, a prestação do serviço público de transporte de passageiros, com base numa definição transparente e objetiva de obrigações contratuais, poderá potenciar uma melhor gestão dos dinheiros públicos e, consequentemente, assegurar a sustentabilidade atual e futura da oferta de transportes à população.
168. Atenta a realidade deste caso específico, poder-se-á inferir que um dos segmentos mais interessados, em primeira linha, e num contexto global desta racionalidade, são os

consumidores, sendo que a imposição de obrigações contratuais e indicadores de performance e qualidade permite garantir níveis de continuidade, regularidade, pontualidade e acesso ao transporte a preços acessíveis que não seriam alcançáveis, caso os investidores privados atendessem apenas ao seu interesse comercial.

169. Na perspetiva dos profissionais também se afigura existirem resultados positivos, na medida em que se promove a manutenção e a criação de emprego de forma sustentada, e, no que concerne ao cidadão em geral, cumpre invariavelmente assinalar os reflexos positivos no reforço dos seus direitos de Cidadania e da coesão social e territorial, designadamente das populações locais.

IV – DAS DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

170. De sublinhar que não cumpre à AMT, enquanto regulador económico independente, impor a opção por quaisquer cenários e/ou modelos, competindo-lhe, antes, refletir sobre os Modelos propostos e escolhidos pelas Autoridades de Transportes, tendo em conta a sua *compliance* com o enquadramento jurídico e jurisprudencial em vigor, bem como as suas consequências no mercado, tendo em conta as racionalidades acima referidas e eventuais impactos jus concorrenciais, diretos e indiretos
171. Os contratos de serviço público celebrados no âmbito do RJSPTP, estão condicionados pelo circunstancialismos locais relativos aos múltiplos sistemas de transportes públicos de passageiros, são muito diversos ou com uma grande amplitude/ cambiantes, sendo necessário ter em conta a maturidade do mercado e os modelos contratuais adotados por cada autoridade de transportes nos diversos casos concretos, incluindo, nomeadamente, uma análise ponderada sobre a alocação e partilha de risco operacional.
172. Os dados utilizados para a definição de obrigações de serviço público baseiam-se no levantamento dos indicadores relevantes do sistema de transportes e do território em causa – ainda que não totalmente abrangentes ou especificados⁵³ -, o que permite concluir, com alguma razoabilidade, por uma adequada aderência à realidade, tendo não apenas em conta indicadores financeiros, mas também económicos e todos os referentes às diversas externalidades associadas ao Ecossistema.

⁵³ https://www.amt-autoridade.pt/media/2273/obrigacoes_legais_reporte_informacao_operadores_transporte.pdf

173. De referir quanto a este aspeto que o lançamento do procedimento concursal também será outra sede idónea para aferir da adequação à realidade do que é proposto, ainda que seja de mitigar o risco de lançar procedimentos que possam não ser atrativos para o mercado.
174. Face ao exposto considera-se ser de determinar, quanto ao procedimento concursal que:
- Seja garantido, previamente ao lançamento do presente procedimento, que existe acordo expresso das CIM quanto às linhas que se sobrepõem a serviços ou territórios da competência daquelas autoridades, de forma a garantir que não se coloca em causa a sustentabilidade do contrato resultante do presente procedimento municipal e do contrato resultante do procedimento intermunicipal;
 - Seja divulgada informação suficiente e relevante para todos os concorrentes, designadamente no que se refere a instrumentos de planeamento, dados de procura e gastos/receitas, receitas tarifárias, salvaguardando dados confidenciais ou segredo de negócio⁵⁴, de forma a garantir que todos os potenciais concorrentes, e não apenas os operadores que já estejam instalados na região, possam aceder a dados que lhe permitam elaborar propostas adequadas;
 - Seja identificada ou que se promova correspondência dos dados transmitidos e indicadores do contrato, com as obrigações contratuais, deixando claro aqueles que serão utilizados para aferir do seu cumprimento⁵⁵;
 - No que se refere a penalidades contratuais, considera-se relevante a referência expressa aos mecanismos previstos nos artigos 44.º e 45.º do RJSPTP, designadamente, a aplicação da suspensão do pagamento de compensações financeiras em caso de incumprimento(s);

⁵⁴ Também para garantir uma das condições do Acórdão Altmark “*Como critério de eficiência deve existir um procedimento de contratação pública que possibilite seleccionar o candidato que apresente as melhores condições para proceder ao fornecimento do serviço de interesse económico geral ao menor custo possível para a coletividade.*”

⁵⁵ Tais dados devem ser remetidos para a AMT no âmbito do relatório de execução contratual;

- Deve garantir-se a elaboração de relatório de execução⁵⁶ contratual⁵⁷, mas também de confirmação, incluindo (i) Dar cabal resposta a orientações gerais do Tribunal de Contas e comprovar que os pressupostos tidos para o cálculo de compensações têm aderência aos dados reais de exploração⁵⁸ e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPT e no Regulamento, (ii) Especificar o cumprimento do serviço público, indicando carreiras efetuadas, bem como demonstrando o cumprimento de horários e frequências⁵⁹ (comparando o serviço programado, anunciado e efetuado);
- Garantir, sob pena de aplicação de sanções contratuais, que o operador transmite os dados operacionais previstos no Regulamento n.º 430/2019, publicado no Diário da República, 2.ª série, n.º 94, de 16 de maio de 2019, e que permitem a elaboração dos relatórios públicos sobre o serviço público de transporte de passageiros, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento, pelo menos deste 2015⁶⁰;
- Sejam realizadas auditorias ou procedimentos de certificação e/ou validação dos dados transmitidos pelo operador, e, paralelamente, garantir que este detém adequados sistemas contabilísticos, nos termos previstos no Regulamento (CE) 1370/2007, ou seja, com informação desagregada atinente a gastos e rendimentos associados ao serviço público, separando as restantes atividades;

⁵⁶ De referir ser recomendável que a avaliação do desempenho prevista no contrato possa ter em conta os indicadores e os reportes supramencionados, bem como os dados que obrigatoriamente devem ser transmitidos nos termos do artigo 22.º do RJSPT.

⁵⁷ Tal relatório deve estar fundamentado na análise efetuada pelo Município, e devendo os dados transmitidos pelo operador ter sido devidamente validados.

⁵⁸ Utilizando sistema de contabilidade analítica que permita a contabilização dos gastos, rendimentos e resultados da empresa e por áreas de atividade.

⁵⁹ Deve ser estabelecido o que se considera por incumprimento contratual, o que deve abranger a realização e circuitos e de horários e frequências, sendo de esclarecer, objetivamente, o que é, de forma mensurável e objetiva, incumprir um horário, a realização de um recurso etc.

⁶⁰ Segundo o ponto 2.5.1. das Orientações da Comissão: “o artigo 7.º n.º 1, do regulamento prevê que cada autoridade competente publique um relatório anual circunstanciado sobre as obrigações de serviço público que são da sua competência, os operadores de serviços públicos selecionados e as compensações e os direitos exclusivos concedidos a estes como contrapartida. O relatório deve estabelecer a distinção entre transporte por autocarro e por comboio, permitir o controlo e a avaliação dos desempenhos, da qualidade e do financiamento da rede de transportes públicos e, se for caso disso, prestar informações sobre a natureza e a extensão dos direitos exclusivos eventualmente concedidos. No entender da Comissão, um «relatório circunstanciado» será um relatório global relativo a todos os contratos de serviço público que a autoridade competente adjudicou, os quais devem ser todos identificados individualmente. Além dos valores totais, as informações fornecidas deverão, pois, referir-se a cada contrato, acautelando a proteção dos interesses comerciais legítimos dos operadores. Os operadores de transportes públicos estão obrigados a prestar às autoridades competentes todos os dados e informações que lhes permitam cumprir as obrigações de publicação. Para se conseguir o objetivo desta disposição, que é a monitorização e avaliação úteis da rede de transportes públicos com vista a possibilitar a comparação com outras redes de transportes públicos num quadro transparente e estruturado, a Comissão incentiva os Estados-Membros e as suas autoridades a assegurarem, voluntariamente, o acesso fácil a esta informação e possibilitarem comparações úteis. (...)”.

⁶¹ http://www.amt-autoridade.pt/media/2129/orientacoes_amt_obrigacoes_reporte_relatorios_publicos.pdf

- Que o ajustamento do tarifário previsto na Cláusula 18.º do Caderno d Encargos tenha em consideração os requisitos e limites previstos na Portaria n.º 298/2018, de 18 de novembro, ou da Portaria que lhe venha a suceder.

175. Mais se sublinha que o Município, para contratos em vigor e futuros, deve garantir que o operador cumpre a transmissão de informação prevista em instrumento legal, regulamentar, contratual e administrativo, de forma a mitigar eventuais vantagens concorrenciais de operadores incumbentes⁶², devendo dar conhecimento especificado à AMT, para efeitos contraordenacionais, caso esse dever legal não se encontre a ser cumprido⁶³. No caso concreto, independentemente do desfecho do procedimento em análise, deve o Município após notificação do presente parecer dar conhecimento, com a brevidade possível, de todos os eventuais incumprimentos de transmissão de informação por parte dos operadores atualmente incumbentes (e potenciais concorrentes).

176. Considera-se também ser de recomendar que:

- Seja incluído no CE de cláusula que obrigue o/s adjudicatário/s a integrar/em no seu quadro de pessoal todos os trabalhadores que prestavam serviço na(s) operadora(s) cujos serviços venham a substituir no concelho de Lamego, por via do presente procedimento, e que os mesmos mantêm ao serviço da nova empresa todos os seus direitos, regalias e antiguidade, transmitindo-se automaticamente para o adjudicatário as obrigações que impendiam sobre a anterior diretamente decorrentes da prestação de trabalho tal como se não tivesse havido qualquer mudança de empregador, salvo créditos que, nos termos das leis em geral ou de Convenções Coletivas de Trabalho aplicáveis, já deveriam ter sido pagos;
- Seja celebrado contrato interadministrativo de partilha de competências, não relevando para o presente procedimento, mas sim para futuros procedimentos que o Município deve desenvolver, de forma individual ou partilhada, articulada com a CIM Douro;
- Seja incluído no Programa do Concurso e no CE a indicação do fracionamento do pagamento ao adjudicatário do preço contratual;

⁶² Ver análise ao procedimento de aquisição, pelo, Grupo Transdev, ao grupo Grupo Fundão e impactos nas regiões correspondentes às Comunidades Intermunicipais da Beira Baixa, das Beiras e Serra da Estrela e da região de Coimbra http://concorrencia.pt/FILES_TMP/2019_51_final_net.pdf

⁶³ Obrigações Legais de Transmissão de Informação por Parte de Operadores de Transportes - https://www.amt-autoridade.pt/media/2710/obrigacoes_transmissao_inf_operadores_transportes.pdf

- Seja introduzido em Cláusula do CE um período de transição efetivamente adequado a permitir a entrada de um novo operador;
- O Caderno de Encargos disponha sobre a possibilidade de sequestro ou resgate do contrato;
- Seja tido em consideração o contexto COVID, considerando impactos na procura e receitas tarifárias, para os anos previstos do contrato, tanto para o operador como para o Município e a eventual revisão dos pressupostos do procedimento, dando nota de eventuais alterações decorrentes dessa análise a esta Autoridade;
- Ter em conta os indicadores de monitorização e supervisão que constam da Informação às Autoridades de Transportes de 27 de setembro de 2018⁶⁴, para efeitos de monitorização, mas também de apuramento de instrumentos contratuais;⁶⁵
- Seja garantido o cumprimento das obrigações legais decorrentes do Decreto-Lei n.º 140/2019, de 18 de setembro, incluindo o acesso não discriminatório de operadores, bem como os eventuais custos de acesso e utilização dos atuais terminais para este procedimento, sendo que o procedimento deverá incluir a indicação de locais ou infraestruturas que sejam suscetíveis de ser utilizadas para apoio à operação de transportes na cidade, e respetivas condições de utilização, de forma a que outros operadores não instalados na região possam concorrer ao procedimento;
- Que da execução contratual – do atual e do futuro contratos resultantes do procedimento concursal - deve resultar a avaliação e informação, anual, seguindo o ciclo dos relatórios anuais referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Regulamento e no Regulamento 430/2019, contendo informação sobre:
 - i. As especificações técnicas e contratuais foram as adequadas ao serviço estimado e contratado, face às necessidades reais e efetivamente praticadas;

⁶⁴ Disponível em: https://www.amt-autoridade.pt/media/1777/csite_indicadores_monitorizacao_supervisao_at.pdf

⁶⁵ Tais dados devem ser remetidos para a AMT no âmbito do relatório de execução contratual;

- ii. Demonstração de todos os eventuais incumprimentos, ponto a ponto, bem como que sanções foram efetivamente aplicadas, bem como a justificação para a sua não aplicação;
- iii. Confirmação de que os pressupostos tidos para o cálculo das remunerações têm aderência à realidade e que cumprem os princípios para o efeito previstos no RJSPT e no Regulamento, sendo relevante apurar se os custos foram incorridos com a prestação de serviços são efetivamente cobertos pela remuneração contratada.

177. Finalmente, dever-se-á:

- Ter em linha de conta as orientações da AdC constantes do Guia do Combate ao Conluio na Contratação Pública⁶⁶, na perspectiva de concorrentes, mas também da entidade adjudicante;
- Pugar, a todo o tempo, pelo integral cumprimento da legislação laboral, incluindo o cumprimento das regras relativas à transmissão de estabelecimento, previstas no Código do Trabalho, prestando toda a informação que seja necessária, designadamente, à Autoridade para as Condições do Trabalho, caso seja solicitada;
- Garantir o cumprimento aos competentes requisitos de autorização de despesa e garantia da sua comportabilidade, bem como a competente fundamentação, designadamente nos termos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, do CCP e do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho;
- Asseverar o cumprimento da obrigação de notificações à Autoridade da Concorrência, designadamente nos termos do artigo 36.º da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

178. Naturalmente que a ponderação e introdução das seguintes ações deve ser balanceada e justificada em função da gestão dinâmica e flexível do serviço público, da exequibilidade de uma monitorização eficaz não indutora de custos administrativos inoportáveis para a economia do contrato ou limitadora, para além do aceitável, do normal grau de discricionariedade do Município na defesa do interesse público e no cumprimento estrito da legalidade.

⁶⁶

http://www.concorrenca.pt/vPT/Praticas_Proibidas/Documents/Guia%20de%20Boas%20Praticas%20-%20Combate%20ao%20Conluio%20na%20Contratacao%20Publica.pdf

179. Nesse sentido, considera-se que as presentes determinações e recomendações deverão ser ponderadas e introduzidas no procedimento antes do seu lançamento, devendo o Município apresentar junto da AMT os termos exatos da sua introdução, fundamentando as opções tomadas, garantindo-se a existência de um procedimento equitativo, aberto e transparente e verdadeiramente concorrencial e a clareza e transparência das obrigações contratuais e da aferição do seu cumprimento, de forma a que não exista a vantagem económica suscetível de favorecer a empresa beneficiária em relação às empresas concorrentes

V – DAS CONCLUSÕES

180. Assim, e em conclusão, o parecer da AMT é favorável,

- Por estar assegurada a *compliance* com a Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, bem como com o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2007 e demais legislação e jurisprudência nacional e europeia referenciada, sem prejuízo do cumprimento das determinações efetuadas;
- Posteriormente, seguir-se-á um acompanhamento contratual sistemático, no sentido de aferir, a todo o tempo, a conformidade com as normas legais nacionais e europeias, bem como das disposições contratuais;
- Quanto à análise das diferentes racionalidades plurais: a dos investidores; a dos profissionais/utilizadores/utentes/consumidores e cidadãos; e a dos contribuintes, é de parecer favorável porquanto e entre outros argumentos, pode contribuir para a sustentabilidade económica e de funcionamento do mercado da mobilidade, assegurando uma mobilidade eficiente e sustentável e permite a manutenção da cobertura da oferta de transportes público municipal, urbano e interurbano.

Lisboa, 07 de janeiro de 2021.

O Presidente do Conselho de Administração

João Carvalho